

Calidad educativa

Historia de una política para la desigualdad

Sebastián Plá



A diferencia de lo que se acostumbra afirmar, la calidad educativa no garantiza la equidad y la igualdad. Por el contrario, produce nuevas desigualdades educativas y sociales. Estas desigualdades son generadas por un grupo de expertos que, gracias a su conocimiento especializado, llevan a cabo políticas educativas que promueven la inclusión diferencial como sinónimo de justicia social; es decir, una sociedad en la que todos quepan, siempre y cuando ocupen un lugar jerárquico según el desempeño individual de cada uno dentro de los sistemas educativos. Para sostener esta tesis, el autor hace un recorrido histórico del concepto de calidad educativa desde los años sesenta del siglo xx hasta la actualidad. La narración entrelaza los discursos globales, regionales y nacionales y pone especial atención en los expertos como actores protagónicos en la producción de la calidad educativa en México y América Latina. La investigación, basada en un exhaustivo trabajo documental, recupera las dimensiones histórica y política de la calidad de la educación para problematizar un concepto naturalizado por su uso y abuso en los discursos y las políticas educativas contemporáneas; problematizar la calidad educativa es poner en discusión los fines de la educación, debate relegado pero indispensable en toda sociedad democrática.

Calidad educativa

Historia de una política para la desigualdad

educación
iisue

Descarga más libros de forma gratuita en la página del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México



Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Colección Educación

Calidad educativa

Historia de una política para la desigualdad

Sebastián Plá



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
México, 2019

Pla, Sebastián, 1970-, autor
Calidad educativa : historia de una política para la desigualdad / Sebastián Plá.
-- Primera edición. páginas. 448 (IISUE educacción).
ISBN: 978-607-30-0416-9
1. Igualdad en la educación -- América Latina. 2. Evaluación educativa
--América Latina. 3. Cambio educativo -- América Latina. I Título. II. Serie.
LC213.3.L29. P53 2017
LIBRUNAM 1970131

Este libro fue sometido a dos dictámenes doble ciego externos conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

Coordinación editorial
Bertha Ruiz de la Concha

Edición
Graciela Bellon

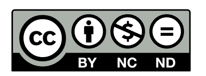
Diseño de cubierta
Diana López Font

Edición digital
Jonathan Girón Palau

Primera edición: 2019

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, México, D. F.
http://www.iisue.unam.mx
Tel. 56 22 69 86

ISBN (PDF): 978-607-30-0416-9



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México

ÍNDICE

Para María, Nicolás y Susana, mis amores

All animals are equal,
but some animals are more equal than others.
Animal farm
George Orwell

Emancipate yourself form mental slavery,
none but ourselves can free our mind.
"Redemption song"
Bob Marley

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas a las que les debo por ayudarme a pensar, trabajar y concluir el libro. Algunos lo hicieron desde una posición institucional, otros como colegas, unos más como estudiantes, otros tantos como amigos y otros por el complejo hecho de amarme y, sobre todo, darme la dicha de dejar que los ame. A todos ellos gracias. Más puntualmente agradezco a Lourdes Chehaibar Náder y Catalina Inclán por recibirme en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde he realizado, como investigador de esta institución, toda mi investigación. A Mario Rueda Beltrán, Lourdes Alvarado y Lilian Álvarez Arellano por darme todo el apoyo institucional y la libertad académica que requiere un texto de esta índole. A mis colegas, Judith Pérez Castro y Jesús Aguilar Nery por coordinar conmigo durante tres años el seminario de investigación Justicia Social, Inclusión y Equidad en la Educación en México, donde he aprendido y afinado mis posicionamientos teóricos gracias a la discusión académica, respetuosa e intensa, que se da entre nuestras diferentes disciplinas, nuestras variadas bases teóricas y nuestras en ocasiones antagónicas posturas políticas. A Jurjo Torres Santomé, que me recibió con cordialidad en A Coruña, España, en una breve estancia de investigación, gracias a cuyos comentarios pude, al mismo tiempo, puntualizar mi estudio y ampliarlo hacia nuevos proyectos que le den continuidad. A mis colegas que, sin saberlo, respondían a mis preguntas de buena fe y que inconscientemente me enseñaban por dónde andar o no en la escritura de este

libro: Juan Fidel Zorrilla, Héctor Vera, Ana Laura Gallardo, Alejandro Márquez y Gabriela de la Cruz. A Rosalía Menéndez, que me ayudó a saber dónde buscar en el archivo reservado de la Universidad Pedagógica Nacional. Al personal de la biblioteca de nuestro instituto, especialmente Eva Montoya, por conseguirme todos los libros que le solicité. A Graciela Bellon, por su atenta lectura del texto y al equipo editorial del IISUE que hizo posible este libro. Un especial agradecimiento a mis alumnos Lucero San Vicente Juambelz, Ixchel Romero Hernández, Ingrid de la Luz Bastida, Adolfo Ávila y Martha Santiago Santiago, que me ayudaron a recabar las fuentes primarias para el libro y para varios artículos derivados que he publicado en el transcurso de estos años. A Andrea Fuentes, por su apoyo con información sobre la industria editorial en México. Aunque asumo toda la responsabilidad de lo que escribo no puedo dejar de agradecer a Susana Sosenski, porque de tanto hablar entre nosotros hay ideas mías que son suyas e ideas suyas que son mías; ideas que están tan compenetradas que no tiene sentido separarlas. Y, sobre todo, les doy las gracias, de nuevo a Susana, y también a Nicolás y María, por dejar que los ame y hacerme un hombre feliz.

La calidad educativa como problemática

La calidad educativa es un concepto poderoso: no acepta contrarios. Cuando a alguien le preguntan si prefiere una educación de buena o mala calidad para sus hijos, sería muy extraño, por no decir patológico, que escogiera la segunda. Este principio elemental ha permitido que tirios y troyanos la usen para esgrimir proyectos políticos educativos muy diversos, por no decir francamente antagónicos. Calidad está en el centro del sistema educativo chileno, en la consulta nacional que impulsó Nicolás Maduro en Venezuela hace dos años y en la reforma al artículo tercero de la constitución política mexicana que obliga al Estado a garantizar una educación gratuita, laica y de calidad. En el ámbito académico, la situación no es diferente: la usa como baremo de eficiencia de los sistemas educativos uno de los consultores favoritos de los gobiernos latinoamericanos desde la Universidad de Harvard, Fernando Reimers y, en sentido contrario, para Pablo Gentili del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y la Universidad de Sao Paulo (USP) es un campo donde hay que desarrollar la lucha política. En la sociedad civil, es esgrimida fundamentalmente por organismos no gubernamentales (ONG) al servicio de los grandes capitales y por organismos que trabajan bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). Esta variedad se debe sin lugar a dudas a la polisemia del término, a la maleabilidad de sus usos discursivos como sinónimo de cualidad, agente del cambio, derecho humano y utopía, pero sobre todo a su capacidad para fundamentar políticas educativas de gran calado.

La presencia de la calidad educativa es hegemónica y, a pesar de sus pretensiones totalizantes, todavía quedan resquicios de resistencia y de franca oposición a ella. Las políticas educativas del Buen Vivir lo han hecho, aunque es cierto que últimamente el gobierno boliviano ha cedido a su inicial convicción de excluir el término calidad de sus políticas en el sector. Se le resiste también con fuerza en el movimiento del magisterio disidente contra la reforma actual por la calidad educativa en México, guiado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Entre los académicos, la oposición se lleva a cabo desde los estudios genealógicos de los conceptos y en cierta medida contra las políticas de evaluación a gran escala en autores como Hugo Aboites. Sin embargo, hay que reconocer que es una posición minoritaria. Incluso en este grupo, sea por ser parte de sus objetos de estudio o sea porque se tornó parte del léxico habitual, el concepto de calidad de la educación ocupa tal presencia que es difícil de sustituir. Hoy, la calidad educativa ya es parte estructurante de los discursos educativos en sus múltiples dimensiones: pedagógicas, sociológicas, psicológicas, históricas y políticas, en casi todo el orbe. Por eso, para entender los fenómenos educativos contemporáneos no se puede eludir su presencia y mucho menos su problematización.

El antagonismo entre quienes rechazan o defienden el concepto se encuentra en otro locus de enunciación que las prácticas cotidianas dentro de las escuelas, incluso que las propias dificultades y las deficiencias de resultados que produce la cultura escolar. El lugar es el espacio de lucha política que combate por configurar la calidad como problemática social para así justificar la consecución de políticas educativas determinadas; es decir, al problematizar la calidad educativa es necesario partir de una distinción analítica básica: por un lado, la escuela[1] y, por otro, la creación externa de problemáticas escolares para intervenir en ella. En este caso, la problemática fabricada es la calidad o, más exactamente, la falta de calidad. Sin lugar a dudas los sistemas educativos presentan problemas objeti-

1 Utilizo aquí escuela como sinécdoque. Con la escuela están los maestros, las instalaciones, los alumnos e incluso el sistema educativo. Es todo lo que pueda definirse como referente empírico para la configuración de la calidad educativa como problemática social.

vos identificados por la calidad educativa; es decir, deficiencias en el aprendizaje de los estudiantes, mala gestión del presupuesto educativo o condiciones deplorables de infraestructura. Pero lo que sostengo es que esto no puede ser determinado como problema de calidad educativa y mucho menos como foco de las políticas educativas, si primero no se califica como problemática social.[2] Lo que estudio en este libro no son las condiciones objetivas de las escuelas o los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro del aula que presentan fallas en su calidad, sino el proceso histórico que produjo las condiciones de posibilidad para la configuración de la calidad como problemática social. Asimismo, estudio cómo las formas analíticas y científicas que organizan conceptualmente el problema educativo denominado calidad terminan produciendo nuevos mecanismos de desigualdad. Por tanto, mi objetivo central es problematizar la historia de la fabricación de la calidad en cuanto problemática educativa.

Configurar la calidad educativa como problemática social y la implementación de políticas públicas para su solución se dio a través de un largo proceso histórico en el que se distinguen dos dimensiones interrelacionadas, aunque en la práctica son deliberadamente trabajadas de manera independiente por los productores del discurso de calidad. Por un lado, lo que denomino el problema técnico; por otro, el problema teórico. El primero trata de definir qué debe ser incluido como parte de la problemática y cómo puede evaluarse para observar su mejora o en su caso deterioro. Es la delimitación puntual de la problemática y, de facto, es la definición de la calidad. Los indicadores, a pesar de reunirse en significantes más amplios como eficiencia, eficacia, pertinencia, relevancia y equidad, entre otros, representan mínimas e infinitas operaciones conduc-

2 Esta forma de plantear el problema de investigación la retomo de Saúl Karsz y sus trabajos teóricos sobre la exclusión social, donde la concibe como un concepto falso, pero un problema verdadero: "planteo que hay sin duda excluidos de carne y hueso que viven en situaciones subjetiva y objetivamente intolerables y cuyo número aumenta sin parar. Pero señalo que, para que las cosas sean así, se requiere la existencia de una problemática de la exclusión, sin esta problemática, los llamados excluidos no lo son todavía o han dejado de serlo" (Karsz, 2004: 136). La distinción entre un referente empírico y las formas analíticas y políticas de comprenderlo e intervenir en él son centrales en mi estudio. Sin embargo, difiero de Karsz en que yo no concibo la calidad educativa –ni la exclusión social– como un concepto falso. Por el contrario, lo considero tan real que reconozco su agencia para la producción de políticas educativas.

tuales y demostrables que son susceptibles de ser evaluadas. Esta lógica, que no es otra que la racionalidad instrumental a la que se opuso la Escuela de Frankfurt, ejerce su poder sobre la escuela de la mano de expertos que poseen el conocimiento técnico especializado para delimitar la problemática social. Pero los especialistas no sólo marcan la frontera entre lo que se incluye y lo que se excluye de la calidad educativa, sino que también diseñan, clasifican y jerarquizan los diferentes indicadores para poder implementar evaluaciones que den como resultado niveles de logro para determinar quién está más cerca y quién más lejos de lo que los mismos especialistas han determinado como lo bueno. Por tanto, si recordamos la distinción básica entre escuela y producción de la problemática escolar, lo que se tiene es que la fabricación del problema social termina produciendo desigualdad y no, como demuestro ampliamente en este libro, diferencia. La causa central de la desigualdad es que el resultado del nivel de logro que se obtiene se achaca siempre a la escuela y no a las formas de definir la problemática social; es decir, la falta de calidad se encuentra en el déficit que tiene la escuela en relación con el baremo establecido por los indicadores. No obstante, para que exista calidad educativa tiene que haber necesariamente ausencia o por lo menos mala calidad. El baremo sólo es útil en cuanto discrimina lo bueno de lo malo y por tanto produce resultados que produzcan desigualdad. A lo largo de la historia de la calidad educativa, narro cómo esta dimensión se va constituyendo y perfeccionando a través de los años para establecerse como nuevo dispositivo de control del sistema educativo.

La producción de desigualdad a partir de la definición técnica de la problemática educativa me lleva al problema teórico y, más exactamente, a la educación como parte constitutiva de la justicia social. Uno de los argumentos básicos de la calidad es que se establecen los niveles de logro no para producir desigualdad, sino para identificar la desigualdad existente en el sistema educativo. Gracias a esto se puede combatir y promover una sociedad más equitativa. Sin embargo, como la finalidad de las políticas educativas contemporáneas es la calidad y una condición necesaria para que haya calidad es que exista su contrario aunque no se acepte, es decir, la no-calidad o mala cali-

dad, la medición siempre tendrá que determinar quién o qué está más próximo al ideal de los indicadores. Pero esta condición de la calidad total inalcanzable para todos no es vista por los promotores de la política educativa como un problema, sino como una virtud. Teóricamente, cuando las condiciones económicas, políticas y culturales que producen la desigualdad de resultados educativos estén solucionadas, la desigualdad estará dada exclusivamente por el desempeño de cada individuo. El objetivo último no es producir la igualdad, sino por el contrario, crear dispositivos que con base en la equidad y la inclusión produzcan desigualdades legítimas. Si la educación es parte de la justicia social y ésta se basa en los resultados educativos, las desigualdades producidas por ellas serán entonces justas. Parte central de la propuesta de justicia social se produce históricamente en lo educativo –y simultáneamente en otros ámbitos– por medio de un cambio cultural e ideológico que sustituye el principio de igualdad por los de equidad e inclusión. Aunque el principio de igualdad no es condición suficiente para producirla, el cambio no es menor, pues se jerarquizan conceptos más pequeños por encima de ideales más amplios, ya que la igualdad contiene a la equidad y a la inclusión. A lo largo de los cuatro capítulos que conforman el libro, demuestro cómo la calidad educativa impulsa esta concepción de justicia social para producir lo que denomino inclusión diferencial.

Si tomamos en cuenta que la calidad educativa es un discurso hegemónico en la actualidad, que hace referencia a la fabricación de una problemática social y no necesariamente a la realidad escolar, que la problemática nombrada requiere dispositivos técnicos cada vez más complejos para discriminar lo que tiene calidad de lo que no la tiene, y que la discriminación termina produciendo desigualdad legitimada a partir de la equidad y la inclusión, problematizar estas relaciones genera un sinnúmero de preguntas de investigación: ¿cómo es el proceso histórico de la calidad educativa? ¿Quiénes son los principales actores de dicho proceso histórico? ¿Qué relación hay entre los ámbitos nacionales y globales en las políticas de la calidad de la educación contemporáneas? ¿Quiénes producen los dispositivos técnicos para la fabricación de la calidad educativa como problemática social? ¿Cuáles son los componentes

de los dispositivos técnicos que permiten evaluar la problemática de la calidad educativa? ¿Cómo cambian estos últimos a través del tiempo? ¿Qué implican los diferentes niveles de calidad; es decir, qué se establece por buena y por mala calidad de la educación? ¿Qué concepto de conocimiento y de resultado de aprendizaje se considera de calidad y cuál no? ¿Qué relación hay entre conocimiento de calidad y desigualdad legitimada por la calidad? ¿Qué tipo de desigualdad produce el discurso sobre la calidad de la educación? ¿Cómo se da el proceso histórico del reconocimiento de la desigualdad educativa, la implementación de las políticas de equidad e inclusión y el abandono de las pretensiones igualitarias en el ámbito internacional, pero sobre todo en México? ¿Qué tipos de exclusiones implican las nuevas lógicas de la justicia social? ¿Qué relación hay entre desigualdad y justicia social en las políticas de calidad educativa? En fin, ¿qué calidad educativa para qué justicia social?

Las respuestas que doy a estas preguntas pueden sintetizarse de la siguiente manera: la calidad educativa es un conjunto de políticas públicas que se han desarrollado en México, América Latina y otras partes del mundo como parte y agente al mismo tiempo de un proceso más amplio que promueve un cambio cultural en el que la justicia social no se centra en la solidaridad de los derechos sociales, sino en la producción de desigualdades que distribuyen los bienes sociales con base en los méritos individuales. Por esto, la calidad educativa es una política para la desigualdad. Estas políticas comienzan en la década de los sesenta del siglo pasado hasta la actualidad a partir de una relación estrecha entre los procesos globales y las capacidades nacionales para generarlos. Un elemento nodal en el que se une lo global y lo nacional es la expansión de una sola forma de pensar la realidad, definida a partir de la psicología cognitiva, que establece un conocimiento jerárquico superior que denomino supracognición. La supracognición se convierte en uno de los baremos desde los que se mide a todos los niños y jóvenes, de lo que resulta una condición de inclusión diferencial. El concepto de justicia social que se basa en la inclusión diferencial implica que todos los saberes caben en él, siempre y cuando se distribuyan en posiciones jerárquicas

que establezcan desigualdades tolerables por considerarse legítimas, aunque no necesariamente justas.

Tres categorías analíticas

Para llegar a la conclusión de que la calidad educativa es una política de desigualdad, se requirió un amplio análisis a partir de niveles geográficos –globales, regionales y nacionales– y de diversos actores –organismos internacionales y expertos en educación– responsables de la configuración discursiva. Asimismo, fue necesaria la construcción de una categoría analítica y el uso de dos ya existentes para comprender e interpretar mi objeto de estudio. Las tres categorías son histéresis, supracognición e inclusión diferencial. La primera estudia las condiciones de posibilidad de emergencia, expansión y sedimentación del discurso de la calidad educativa, la segunda refleja las geopolíticas del conocimiento y el intento de imponer una epistemología particular, como universal, y la tercera establece conceptualmente el principio de desigualdad que subyace en la concepción de calidad educativa como derecho humano y, por tanto, como constitutiva de la justicia social.

Histéresis

La categoría de histéresis hace referencia a los fenómenos sociales en los que la dislocación de las condiciones locales por un impacto externo explica su resultado por las propias condiciones locales y no por el exterior. En términos de mi trabajo, la histéresis explica cómo la calidad de la educación es un fenómeno global que llega a México y se impone, pero el resultado a largo plazo es consecuencia de la propia historia nacional. Parte importante de la implementación de la política global depende de la existencia o no de las capacidades nacionales para llevarla a cabo. La histéresis nos obliga a preguntarnos sobre la relación entre lo global y lo nacional, pero sobre todo el papel de lo nacional en la producción de lo global. En este sentido, recupera el valor del Estado-nación en los procesos de globalización. El

concepto lo tomo directamente de Saskia Sassen (2010).[3] Dos ejemplos nítidos de la calidad educativa mexicana que pueden incluirse dentro del fenómeno de histéresis, ambos son objeto de estudio en este libro. El primero es la Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS) de 2008. En ella, se estableció un marco curricular común (MCC) basado en competencias. Esta idea global, supracognitiva, requirió para su implementación tomar en cuenta la historia fractal de la educación media superior (EMS) mexicana. El resultado es una estructura federal que responde a lo global y una amplia base de instituciones que son producto de su propia historia. El segundo caso, filamento madre de la trama de esta historia, son los expertos en educación. Sin la producción de capacidades intelectuales dedicadas a la investigación científica en educación y su influencia en las políticas públicas, la calidad educativa mexicana nunca hubiera existido tal como la conocemos en la actualidad. En el caso de nuestro país, sin los expertos nacionales no hay globalización educativa.

3 El concepto de histéresis es trabajado fundamentalmente por las ciencias naturales, en especial la física y la química. En su sentido más lato, significa que un elemento se conserva de manera independiente al estímulo que lo ha generado. En las ciencias sociales, uno de los autores que más ha utilizado el concepto es Pierre Bourdieu y tiene relación con el *habitus*. Para él, en un fenómeno de ruptura, los elementos quedan mal acomodados en el presente, pues la nueva configuración responde más al *habitus* pasado que al nuevo. "Los agentes caen de alguna manera en la práctica que es la suya y no tanto la eligen en un libre proyecto o se ven obligados a ella por una coacción mecánica. Si es así, es que el *habitus*, sistema de disposiciones adquiridas en la relación con un cierto campo, se vuelve eficiente, operante, cuando encuentra las condiciones de su eficacia; es decir, condiciones idénticas o análogas a aquellas de las que es producto. Se vuelve generador de prácticas inmediatamente ajustadas al presente y aun al porvenir inscrito en el presente (de allí la ilusión de finalidad) cuando encuentra un espacio que propone a título de posibilidades objetivas lo que lleva en él a título de propensión (a ahorrar, a intervenir, etc), de disposición (al cálculo, etc.), porque se constituyó por la incorporación de las estructuras (científicamente aprehendidas como probabilidades) de un universo semejante. En este caso, basta a los agentes dejarse ir a su 'naturaleza'; es decir, a lo que la historia hizo de ellos, para quedar 'naturalmente' ajustados el mundo histórico con el cual se enfrentan, para hacer lo que es necesario, para realizar el porvenir potencialmente inscrito en ese mundo donde están como peces en el agua. El contraejemplo es el de Don Quijote, que pone en práctica en un espacio económico y social transformado un *habitus* que es el producto de un estado anterior de ese mundo. Pero bastaría con pensar en el envejecimiento. Sin olvidar todos los casos de *habitus* discordantes por ser producidos en condiciones diferentes de las condiciones en las cuales deben funcionar, como es el caso de los agentes salidos de sociedades precapitalistas cuando son arrojados a la economía capitalista" (Bourdieu, 1988: 111). A diferencia de Bourdieu, en este caso, la conservación de elementos no necesariamente implica una disfunción, más bien un reacomodo que produce nuevos significados.

La histéresis, al estudiar la globalización, exigió trabajar en tres niveles: lo global, lo regional y lo nacional. Lo global está representado en el libro por los organismos internacionales. Puse especial atención a la propuesta de calidad educativa de la UNESCO por su capacidad de condensar las de otros organismos internacionales poderosos bajo el manto protector del humanismo. Si leemos las propuestas de ese organismo y las comparamos con el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dos organizaciones clave para entender la calidad educativa, vemos que con el paso de los años los elementos constitutivos de las propuestas economicistas y humanistas (Barret *et al.*, 2006) tienden a homologarse cada vez más. Incluso en varias ocasiones los organismos se unen para convocar a conferencias mundiales de educación, como en Jomtien, Tailandia, en 1990, o en otros casos la UNESCO reedita y traduce a varias lenguas documentos clave de la imposición epistemológica impulsada por la OCDE, como en el caso de la traducción y difusión del documento *Nature of learning*. Asimismo, la UNESCO ha tenido un papel protagónico en las reformas educativas latinoamericanas y marcó pautas para casi todas la repúblicas desde 1980 con la creación del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Fue más influyente aún en las reformas regionales de los noventa del siglo XX. Por esto, mi segundo nivel fue continental, centrado en la UNESCO en Latinoamérica. Finalmente, me concentré en el caso particular de México. Cada capítulo se divide en estos tres niveles espaciales por claridad expositiva, pero en ningún momento sostengo o quiero dar a entender que lo global se impone unilateralmente o que desciende inmaculado desde un altar etéreo y universal a la realidad nacional. Por el contrario, quiero mostrar cómo las políticas globales dependen para su consecución de los Estados-nación y que son estos quienes muchas veces, en la práctica, producen las políticas globales. Por eso, la categoría de histéresis es pilar de este ensayo.

Los discursos y las políticas consecuentes no se producen solos. Hay, como sostiene Michel Foucault (2015), condiciones de posibilidad en las que una determinada episteme posibilita la producción de un discurso. Esto significa que buscar el autor fundacional o creer

en un autor único es una falacia o una individuación ilusoria de la producción colectiva. Sin embargo, considero relevante tanto reconocer la existencia de una episteme –en este caso, la racionalidad instrumental– como el lugar de enunciación geopolítica del discurso y los nombres más relevantes en la producción de éste. En otras palabras, la desaparición del autor no debe eludir la responsabilidad de los emisores del discurso y muchos menos de su consecución en política pública. Por eso, he dado especial importancia a la conformación histórica en México de un grupo de expertos que han sido actores protagónicos de la historia de la calidad de la educación. Ellos representan las capacidades nacionales necesarias para resignificar las políticas globales y transformar las instituciones nacionales para así responder a las necesidades específicas nacionales y desde ahí atender las exigencias globales.

La histéresis me ha permitido, entonces, observar tanto las dimensiones globales regionales y nacionales como el papel de los especialistas en educación en la producción del discurso y las políticas de calidad de la educación. De esta manera, no se puede entender la calidad de la educación si no se observa cómo los resultados de un proceso global responden más a las condiciones locales que a las internacionales. Por tanto, a pesar de encontrar muchos puntos de unión entre México y los organismos internacionales, la calidad educativa mexicana –y sus despidos docentes, sus toletes y sus propias producciones de desigualdad– es muy nuestra.

Supracognición

Una estrategia básica de la calidad de la educación para expandir de manera hegemónica su posicionamiento pedagógico e ideológico es la naturalización del conocimiento que impone. Esto se logró simple y llanamente sacándolo de la discusión. Lo importante son los puntos que se obtienen en el Programme for International Student Assessment (PISA), no el conocimiento que se pregunta. Poco o nada se cuestiona la ausencia de las ciencias sociales y las artes en dichas evaluaciones o, en su caso, la discusión pública en un país

puede ir sobre los contenidos mismos, por ejemplo, la presencia o no de un determinado personaje histórico en los programas escolares, pero nunca se discute la epistemología que se impone en la escuela para pensar dichos contenidos. Lo mismo sucede con matemáticas o ciencias naturales. ¿Acaso hay sólo una forma de pensar las matemáticas, la naturaleza o la historia? En otras palabras, lo que no se acostumbra discutir es la epistemología que prescribe la calidad de la educación. Sin embargo, un baremo de calidad es justo esta epistemología que determina el lugar que ocupa cada sujeto y cada cultura en la justicia social entendida como inclusión diferencial. La epistemología de la calidad educativa es lo que llamo supracognición.

La supracognición es una categoría política no cognitiva. No hace referencia a los procesos cognitivos en sí, sino que su intención es fijar la atención en las relaciones de poder entre conocimientos que establecen jerarquías a partir de lo que se define como naturaleza del aprendizaje, que no es otra que las habilidades y competencias exigidas por la sociedad del conocimiento. Al centrarse en la dimensión política, se distingue de la metacognición, para observar el proceso mediante el cual se establece un conocimiento como universal, cuando en realidad es producto de una determinada cultura que de manera genérica podemos llamar occidental –a pesar de que en ocasiones está producida por especialistas de todas partes del mundo–. Esta capacidad de la supracognición; es decir, la de convertirse en universal a pesar de ser producida por sujetos provenientes de diferentes culturas, radica en que no implica una información determinada, sino las formas de pensar la realidad. En otras palabras, aunque se afirme que hay muchos caminos posibles, la forma de escoger esos senderos es única. Una analogía muy cara a la sociedad del conocimiento: en el sistema operativo Windows hay muchos caminos para llegar al lugar que se busca, pero sólo hay un sistema operativo. La discusión de la supracognición, aunque no niega la importancia de la información sobre lo que se piensa, focaliza su lucha en las prescripciones de cómo debe pensarse.

La imposición epistemológica que implica la supracognición se realiza de diferentes maneras, descritas ampliamente en el libro y

que pueden consultarse, sistematizadas, en el epílogo teórico. Aquí sólo quiero resaltar la lógica política que la constituye. El encumbramiento de un tipo de cognición por sobre los otros requiere necesariamente que existan los otros. El pensamiento universal requiere lo local para constituirse, el conocimiento científico requiere el conocimiento mítico o no-científico para posicionarse como verdadero, la historiografía es un conocimiento complejo y objetivo en cuanto existen las memorias colectivas repletas de subjetividad. Pero a diferencia de la tradición ilustrada, primero, y positivista, después, la supracognición rompe con la lógica de abyección inclusión/exclusión para establecer una inclusión diferencial de base epistemológica. Mientras la ciencia tomaba lo mítico como exterior constitutivo, la supracognición lo torna en un interior diferencial constitutivo. La supracognición está compuesta tanto por lo mítico como por lo científico, en especial si la diferencia entre los dos tiene una identidad cultural. En otras palabras, la cognición universal reconoce los diferentes saberes culturales; por ejemplo, los saberes medicinales indígenas, pero éstos son ubicados en un estrato inferior, pues no son las necesidades cognitivas básicas de aprendizaje, son tan sólo una variación o desviación de la necesidad básica. En el fondo, sostienen que el conocimiento tradicional es distinto al conocimiento científico, pero las operaciones cognitivas que se realizaron son las mismas en cualquier cultura. Tanto el médico como el curandero utilizan las mismas competencias básicas de pensamiento, pero llegan a diferentes resultados por caminos diferentes.

Si todos operamos cognitivamente de la misma manera, sin importar la cultura a la que pertenezcamos o la lengua en que hablemos y pensemos, significa que los resultados de la ciencias cognitivas son universales y que se encuentran en una posición jerárquica superior a cualquier otro conocimiento. Si son universales, son necesidades básicas de aprendizaje que todos los niños y jóvenes deben desarrollar. Y si todos los niños deben desarrollar lo innato en ellos, la calidad educativa debe garantizar que alcancen el máximo de sus potencialidades, y la única forma de saber si lo lograron o no es por medio de la evaluación. La evaluación del aprendizaje de calidad, por tanto, mide el nivel de logro de cada estudiante según los in-

dicadores que se establecieron como cognición universal. Pero esta cognición es en realidad cultural y por tanto lo que se tiene es la imposición de una supracognición. El problema de la calidad del aprendizaje no se queda ahí, pues su finalidad es establecer niveles diferenciales de calidad y a partir de ahí producir desigualdades consideradas justas. Por tanto, lo que evalúa la calidad –PISA o el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea)– no es el nivel de logro de los aprendizajes universales, sino la distancia que se crea entre un arbitrario cultural y otros arbitrarios culturales. Esto no implica que no existan problemas en la enseñanza y aprendizaje en el sistema educativo mexicano, sino que al girar las capacidades nacionales para responder a lo global en la dimensión cognitiva, los estudiantes mexicanos responden exámenes discriminatorios, pues las evaluaciones son diseñadas a partir de prejuicios culturales que los ubican de entrada en un lugar de déficit colonial. El resultado negativo que se obtiene, o la lejanía con el baremo, no se endilga a las relaciones de poder cultural que implica la imposición de la supracognición, sino a la naturaleza de los niños mexicanos o en su caso a las condiciones de marginación en las que habitan. La calidad educativa, por tanto, produce desigualdad cultural.

Inclusión diferencial

La inclusión diferencial establece criterios de justicia social a partir de crear sensaciones de inclusión total, en donde la desigualdad entre individuos y grupos depende de su proximidad o no con lo que es un sujeto de calidad o, en su caso, con el conjunto de operaciones cognitivas que componen la supracognición. La categoría se replantea en el ámbito epistemológico y educativo, lo que Gilles Deleuze y Félix Guattari definieron para el racismo. “Desde el punto de vista del racismo, no hay exterior, no hay personas de afuera, sino únicamente personas que deberían ser como nosotros, y cuyo crimen es no serlo. El corte ya no pasa entre un adentro y un afuera” (1998: 183), sino por el grado de desviación de la norma: el hombre blanco occidental. La inclusión diferencial pretende ser omniabarcante, por

ejemplo, de todo lo educativo o de toda la sociedad, para que en su interior se establezca un parámetro de normalidad o calidad con el que se contrasta todo, una normalidad máxima. El grado de desviación que existe a partir de esa norma es lo que determina el lugar que se ocupa dentro de la organización social. En el caso de mi estudio, es la calidad educativa lo que establece la norma y por tanto los grados de desviación. La producción de desigualdad de la calidad educativa depende entonces de la inclusión y de la equidad para ser justa, una para no aceptar la exclusión y la otra para mitigar las diferencias originales que impiden establecer de manera neutral y objetiva las desigualdades a partir de desviaciones del baremo.

Para que la inclusión diferencial produzca las desigualdades aparentemente más justas, tiene que ofrecer sensación de totalidad. Debe cubrir todas las dimensiones posibles de los procesos educativos. Esto, por supuesto, es una ilusión de totalidad, no una totalidad. La inclusión diferencial basada en la calidad de la educación implica necesariamente exclusión, a pesar de que se afirme lo contrario y, por lo tanto, no puede suturar la realidad educativa. De entrada, excluye de la calidad lo que se considera un obstáculo: organizaciones gremiales docentes, epistemologías otras y los principios de justicia social basados en la igualdad, entre otros; además, excluye lo que no pueda ser medido con indicadores. Pero el juego simbólico de la inclusión diferencial es la negación de la exclusión, porque su finalidad no es trazar una frontera entre adentro y afuera, sino establecer fronteras interiores, niveles de calidad dentro de una racionalidad. Para lograrlo, requiere establecer dispositivos de discriminación y de producción, primero de la diferencia de rendimiento y después de la desigualdad social y educativa. Así, la calidad educativa es profundamente discriminatoria en dos sentidos. El primero es técnico, todo dispositivo de calidad debe discriminar qué posee calidad y qué no. Si todo es excelente, nada lo es. En segundo lugar, la discriminación es cultural, simbólica, política y económica, pues debe discriminar para producir desigualdades justas, y esto necesariamente implica la ubicación jerárquica de los conocimientos y los seres humanos. La discriminación se ejerce a través de la racionalidad instrumental que define técnicamente lo que es calidad y lo que no es, estableciendo a

su vez los niveles de desviación y déficit de los diferentes sujetos en relación con los estándares establecidos por un grupo de especialistas. En este sentido, la inclusión diferencial requiere expertos tanto para la producción de la desigualdad como para la autorreproducción del sistema, pues son ellos quienes establecen su conocimiento como superior, aplican los criterios y determinan qué es calidad de aprendizaje y conocimiento.

La inclusión diferencial da como resultado que los seres humanos tengamos los mismos derechos, pero no todos seamos de la misma calidad. Y es aquí donde el cambio cultural de la calidad educativa, y en sí de la justicia social en el capitalismo contemporáneo, cobra sentido. El cambio central es el abandono de la igualdad como aspiración social y con ella se relegan, poco a poco, los derechos sociales. Al final, la inclusión y la equidad no fomentan la igualdad, sino establecen criterios para rechazar la igualdad y promover sociedades más desiguales, pero cuyas desigualdades son consideradas justas a través del mérito individual y no de la redistribución de la riqueza y los bienes sociales por parte del Estado. La calidad educativa, gracias al conocimiento técnico que permite definir los componentes de una supracognición con la cual se contrasta todo resultado educativo, produce una sociedad más inclusiva y más desigual, pues su finalidad no es la igualdad entre sus miembros, sino definir quién está más cerca y quién no de las normas de calidad.

Pedagogía e historia del tiempo presente

Fundamentar la tesis de que la calidad educativa es un discurso que produce políticas para la desigualdad, como parte de un proceso de cambio cultural más amplio de los principios que rigen la justicia social, requirió una profunda reflexión pedagógica y una exhaustiva historia del tiempo presente. Es pedagogía porque el texto que presento a continuación es un ensayo sobre un aspecto de la educación contemporánea desde la perspectiva de las humanidades y no desde las ciencias sociales o las ciencias de la educación. Lo central, para mí, es el proceso interpretativo desde un referente empírico determinado

y no la búsqueda de una verdad definitiva; se reconoce como un camino posible para pensar el problema de la calidad educativa, mucho más profundo, reflexivo y político que otros, pero no necesariamente ni mejor ni peor. También es pedagógico en cuanto el centro es lo educativo, entendido como un proceso intersubjetivo –estructurado a partir de relaciones tangibles de poder– en el que se interpelan diversos modelos de identificación que socializan en prácticas, principios éticos y formas justas de organización social. En ellas, el conocimiento y las formas de pensar dicho conocimiento son nodales. Asimismo, lo es porque al ser lo educativo un proceso en el que el poder juega un papel relevante, retomo el pensamiento de Paulo Freire cuando afirmaba que toda acción educativa es una acción política. Y si toda acción educativa es política, toda reflexión sobre la acción educativa implica, irreductiblemente, una dimensión política; es decir, concebir el posicionamiento político y la intención transformativa de la reflexión pedagógica como parte constitutiva de la epistemología del investigador. Reconocer que cuando se habla de educación –escolarización en este caso–, independientemente de la ciencia social, la disciplina desde la que se trabaja y la metodología utilizada, lo hacemos desde una concepción sobre la función del Estado, las relaciones de poder y la justicia social que son políticas e ideológicas, no implica invadir de subjetividad las reflexiones, sino por el contrario, ser más objetivos en cuanto reconocemos desde dónde se habla y por qué se hace, sin parapetarse detrás de una cientificidad supuestamente apolítica que en realidad esconde la subjetividad.

En este libro, trato de escribir pedagogía política, pero en ningún momento creo que sus fronteras estén claramente delimitadas. La diferencia central con las ciencias de la educación es que la pedagogía pretende reflexionar desde las humanidades y no desde las ciencias sociales. Esto implica uso de métodos diferentes y no mucho más, pues las dos abrevan de muchas fuentes de conocimiento semejantes, haciéndolas interdisciplinarias, o quizá más bien multidisciplinarias. La pedagogía, o por lo menos la que yo intento hacer, se alimenta principalmente de la filosofía, la literatura, el psicoanálisis, la filosofía política, el análisis político del discurso y la historia, pero no deja las ciencias sociales afuera, pues la sociología es también una

fuente vital. La pluralidad de procedencias discursivas de mi propio texto muestra que en realidad estamos compuestos de tantos autores (Bajtín, 1987; Foucault, 1985) que nosotros mismos tendemos a desaparecer. Por eso, aunque no es la intención de este texto abundar en discusiones teóricas, se incluyen notas al pie de página para puntualizar el uso de ciertos conceptos. A modo de lacónico panorama, uso el posestructuralismo con las oposiciones binarias de Jacques Derrida (1989), que son útiles para comprender cómo la calidad se ubica en el centro y los diferentes componentes educativos funcionan en relación con esa posición de poder; la idea del antagonismo como condición irreductible de lo político y lo inútil de la búsqueda del consenso universal la tomo de Chantal Mouffe (2000; Laclau y Mouffe; 2011); el concepto de inclusión diferencial de Delueze y Guattari (1988) descrito arriba, y la propia noción de episteme o condiciones de posibilidad de producción del discurso (Foucault, 2015). En una continuidad con Michel Foucault, los trabajos de Thomas Popkewitz (2009) y en especial el concepto de abyección de inclusión/exclusión del presente en educación son presencia constante a lo largo de estas páginas.

Las teorías poscoloniales y decoloniales también ofrecen conceptos importantes para la reflexión pedagógica. De la primera, retomé el concepto de déficit colonial de Partha Chatterjee (2008), que centra su atención en la imposición de políticas europeas o estadunidenses en contextos diversos que achacan sus fallas a la naturaleza deficiente de los pueblos y no a las políticas mismas –la calidad educativa funciona en parte así–. De la teoría decolonial, retomo los textos de Walter Mignolo (2003) sobre la geopolítica del conocimiento y de Boaventura de Sousa Santos (2010) respecto al problema de la justicia cognitiva. El tema de la supracognición está influido por este tipo de pensamiento. Sobre justicia social reconozco mis lecturas de filosofía política de Nancy Fraser (2006) y su triada de reconocimiento, redistribución y representación. La propia sociología y los estudios de Saskia Sassen sobre las capacidades nacionales y su relación con lo global como parte del fenómeno de histéresis (2010) fueron primordiales. Incluso el marxismo, al retomar la idea de hegemonía y sentido común de Antonio Gramsci,

las críticas de la Escuela de Frankfurt contra la razón instrumental y, sobre todo, del propio Karl Marx, no tanto por una obra directa, sino por la exigencia de no olvidar que el estudio de un cambio cultural y político como la calidad de la educación no deja de estar atado –aunque no necesariamente determinado– a las condiciones materiales del capitalismo contemporáneo. Esto me lleva a pensar que la calidad educativa es un discurso –entendido como configuración social de sentido, inter y extralingüístico– que es agente de cambio social y que es capaz de producir políticas educativas determinadas, que son a la vez discurso y dispositivo de control del cambio cultural.

Así como este libro pretende ser pedagogía, también pretende ser historiografía o, más específicamente, historia del tiempo presente. Problematizar desde una perspectiva histórica el presente tiene dos posiciones teóricas básicas. Por un lado, está "la historia del presente" en sentido foucaultiano, donde un problema actual busca los momentos de ruptura que separan las condiciones de posibilidad de una episteme (arqueología) o la procedencia y emergencia de los diferentes conceptos que se articulan de manera contingente para la producción del discurso (genealogías) (Garland, 2014; 371). Esta posición, que sigue Popkewitz (2009) para el estudio sobre el cosmopolitismo y la educación, no niega la agencia de los sujetos, pero se concentra en la agencia de las racionalidades. La segunda forma de historia del presente o, más bien, de la historia del tiempo presente, puede encontrar un referente también en Francia, con el Institut d'histoire du temps présent (IHTP). Este Instituto pretende producir historiografía de la actualidad, de ese tiempo histórico tan fugaz que se encuentra, como lo definió Reinhart Koselleck (1993), entre el campo de experiencia y el horizonte de expectativa. Esto implica la escritura de la historia de procesos que aún no están concluidos. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, ambas comparten la concepción de que la historia no tiene un desarrollo premeditado y coherente, mucho menos lineal, por lo que la organización cronológica, la explicación del objeto de estudio en un devenir relativamente coherente es más obra de quien escribe desde el futuro de ese pasado que del pasado mismo.

En mi caso, utilizo la segunda acepción, historia del tiempo presente, por varias razones. La primera es que la posición foucaultiana me permite buscar la racionalidad de la calidad de la educación, pero no me facilita otorgar agencia a grupos o sujetos determinados, actores fundamentales en mi pedagogía política. Por tanto, uso la emergencia y las procedencias de los conceptos, así como el concepto de racionalidad, pero también identifico a sujetos que la producen. Por eso, me es más útil en este libro la historia del tiempo presente. Pero también me quedo con la mirada historiográfica, sin abandonar plenamente la filosófica, porque me interesa distinguir la configuración histórica de las políticas de calidad educativa, tanto en su cambio como en su permanencia de mediana duración. Asimismo, la historiografía y su preocupación por la articulación temporal se pueden relacionar con mi escrito por ocuparse de un proceso histórico vivo, que entierra sus procedencias en el pasado, pero al estar abierto no deja de mirar hacia el futuro (Bédarida, 1998); tiempo muy recurrido por el pensamiento pedagógico y político. Otro aspecto que me es provechoso de la historia del tiempo presente es discutir y dialogar con las ciencias sociales y las humanidades en la comprensión y explicación del presente. También una cuestión metodológica influye en mis preferencias: mi investigación es fundamentalmente un estudio documental, en el que las fuentes primarias son las principales referencias a lo largo del texto.

Mi narración histórica tiene una sólida base empírica. La selección de los documentos no fue sencilla, hay una ingente cantidad de textos disponibles, por lo que fue necesario discriminar los que me fueran útiles de los que no para exponer mi idea central. La utilidad no está dada en si confirman o no mi tesis –ninguna sostiene que la calidad produce desigualdad–, sino en su capacidad de encadenarse como parte de una trama histórica que explique cómo se naturaliza un discurso sobre calidad que legitima nociones particulares de desigualdad social; además, escogí las fuentes tomando en cuenta el locus de enunciación del discurso, incluyendo en mayor medida aquellos que sustentan una posición de poder más notable, aunque no olvido las voces de resistencia, sobre todo en el cuarto capítulo.

Mi método está mucho más próximo al de los historiadores que a cualquiera de las otras humanidades y ciencias sociales.

La pedagogía política y la historia del tiempo presente se vinculan en un aspecto más: las dos valoran la función social de la crítica desde un distanciamiento analítico que no elimina –ninguno puede hacerlo– nuestra subjetividad. Escribir historia del tiempo presente de la educación es valorar una de las funciones sociales más importantes de la historia, desnaturalizar las concepciones cotidianas que damos por sentadas como verdad. En otras palabras, historizar la cultura. Quedarse en una historiografía que en ningún caso se relaciona con el presente, sin importar el tiempo transcurrido entre el objeto de estudio y la escritura del historiador es olvidar la función social de la historia que tanto reclamaba Marc Bloch en su apología por la disciplina. La historia de la calidad educativa muestra cómo un proceso político más amplio va produciendo un discurso hegemónico que vuelve cotidiano su uso, al grado de dejar de preguntarse por él. Pero este significante es político, histórico y cultural, por lo que una pedagogía que busque una sociedad más justa no puede olvidar su pasado. La historia del tiempo presente y la pedagogía política tienen la intención de impulsar la acción en el presente y en el futuro, siendo en sí mismas, también, acciones políticas.

Sobre el libro

Presento la historia de la calidad educativa en cuatro capítulos y un epílogo teórico. La organización general es tanto temporal como espacial. En relación con lo temporal, el orden es estrictamente cronológico, desde la década de los sesenta del siglo XX a la fecha; es decir, son aproximadamente 50 años de historia. Las divisiones temporales siguen las políticas educativas y, dado que el discurso de la calidad educativa crece exponencialmente con el paso de los años, a medida que avanza la narración, los documentos y los hechos analizados aumentan en la misma proporción. Los cortes históricos son arbitrarios y como tal los conceptos y las políticas educativas no terminan en una fecha y comienzan al día siguiente. Las transformaciones son lentas y de ninguna manera son lineales. Inicio en los sesenta porque es ahí cuando la UNESCO empieza a expandir la idea de la calidad de la

educación. El primer corte lo hago en 1990 tomando como referente la Conferencia Mundial de Educación realizada en Jomtien, Tailandia, que da un impulso brutal a la calidad educativa con el proyecto de Educación para Todos (EPT). En cierta medida, da inicio al siglo XXI educativo, si seguimos la periodización de Eric Hobsbawm del corto siglo XX. Esta Conferencia será fundamental para comprender las reformas educativas salinistas de 1992. El año 2000, por su parte, sirve de límite no por ser una vuelta de siglo calendárica, sino porque la calidad educativa se convierte en el sexto objetivo de la EPT, dando a la evaluación del aprendizaje una centralidad cada vez mayor. En esta lógica, el hasta el momento interregno panista de 2000 hasta 2012 sigue muchas de estas pautas. Finalmente, dedico todo un capítulo a la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, por ser la que consiguió convertir a la calidad en derecho humano y, sobre todo, dejarla consagrada en la Constitución Política mexicana.

La otra dimensión es la espacial. La calidad de la educación es parte de la globalización actual. No me interesa discutir el fenómeno de globalización o si ubicamos su inicio en los viajes de descubrimiento europeos de los siglos XV y XVI, sino considerar la globalización económica, política y cultural que inició, con sus particularidades y matices, en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, cuando las transformaciones del capitalismo –en especial la exigencia de formar un cognitariado–, el desarrollo tecnológico, los movimientos progresistas de esa época y los primeros abandonos de los derechos sociales en cuanto pilares de la solidaridad, se convirtieron en texto y contexto de la calidad. Sin globalización no hay calidad educativa y sin Estado-nación que la resignifique y la aplique, tampoco. Por eso, los cuatro capítulos son explícitos al respecto y se dividen en tres partes. Inician narrando los aspectos globales, en especial a partir de los organismos internacionales como la UNESCO o la OCDE, para pasar a las circunstancias históricas latinoamericanas que permitieron la emergencia del discurso y las políticas de calidad de la educación. Por último, la tercera parte está dedicada exclusivamente a México.

A lo largo del libro, los expertos en educación se tornan en actores principales de mi narración y aunque doy prioridad de análisis

a los mexicanos, no abandono a los latinoamericanos. Como he explicado, no hay forma de entender los fenómenos de histéresis si no se trabaja en las capacidades técnicas para la implementación de las políticas educativas. En especial, estudio a un grupo que fue cardinal en la historia de la calidad educativa. Este grupo se creó en torno al Centro de Estudios Educativos (CEE) donde Carlos Muñoz Izquierdo y Pablo Latapí primero, y Sylvia Schmelkes después, introdujeron el discurso de la calidad entrelazado con una investigación científica de gran nivel y potencia. El grupo estuvo cerca de los jesuitas, sobre todo de la Universidad Iberoamérica, y aunque no se puede afirmar que esto influyó en la metodología de investigación, sí se trasluce en sus posicionamientos políticos e ideológicos que tejen la urdimbre de su humanismo filosófico. Con el paso de los años, se sumaron otros académicos, como los provenientes de la Universidad de Aguascalientes, entre los que destacan Felipe Martínez Rizo y Margarita Zorrilla. Estos estudiosos son los responsables de la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y de muchos de los dispositivos de control de calidad que se implementaron e implementan aún en México. Con base en una trama que teje el tiempo histórico, la interacción globalización-Estado-nación y los sujetos productores del discurso, cada capítulo narra un fragmento de esta historia de la calidad educativa.

El capítulo primero, titulado "Irrupción (1966-1990)", expone cómo la calidad educativa se introduce paulatinamente en el discurso educativo mexicano. También narra el surgimiento de dicho discurso y sus condiciones de posibilidad, que facilitaron la permanencia de las políticas de la calidad. La historia del concepto muestra desde su inicio una estrecha relación entre el perfeccionamiento de sus componentes y la constitución de condiciones institucionales para el desarrollo de sus políticas; es decir, el concepto se crea en un momento histórico que lo alimenta, al mismo tiempo que el propio concepto propicia la transformación institucional. Se puede aseverar que a partir de la década de los sesenta del siglo XX, los organismos internacionales –especialmente la UNESCO– comienzan a difundir y extender la idea de que los sistemas educativos han avanzado mucho con la masificación, pero a costa de la calidad educativa. En esto,

los trabajos de Philliph Coombs son fundamentales. A la par, en América Latina, aunque no necesariamente en relación unicausal o unidireccional, se comienza a expandir el eficientismo curricular de Ralph Tyler, Hilda Taba y Benjamin Bloom de la mano de la Alianza por el Progreso. La fecha no es casual, pues los contextos dictatoriales de la región son los que permitieron fincar las bases para su futuro desarrollo. Con el retorno de las democracias y ya fundado el Proyecto Principal de Educación en América Latina por la UNESCO, la calidad educativa se convirtió en prioridad de los sistemas nacionales. De esta manera, lo concebido en dictadura se volvió finalidad en democracia. Esta característica fundacional no es menor. En la escala global, esta década será fundamental para el concepto, pues la OCDE lo retoma e inicia un proyecto de largo plazo para convertirlo en indicadores mensurables de escala internacional.

En México, en la década de los sesenta se funda el CEE, y Pablo Latapí y Carlos Muñoz Izquierdo empiezan a esgrimir el concepto para exigir cambios educativos al partido de Estado. La calidad se considera muy de soslayo en el gobierno de Luis Echeverría, pero ya con José López Portillo se convierte en objetivo de la política educativa sexenal. Desde 1976 a la fecha, no ha salido de dicho lugar, por lo que se puede aseverar que la calidad educativa es política de Estado. En esa época, el concepto no estaba del todo definido y tanto en el nivel global como en el nacional, la concepción de *trade-off* predominaba; es decir, que la preocupación por la cobertura de los sistemas educativos en plena masificación se había hecho a costa de la calidad de la educación. Estos primeros años, tanto en México como en el mundo, se sentaron las bases del discurso de calidad y los mecanismos para la producción de sus políticas educativas. En primer lugar, la calidad educativa requirió la invención de la crisis. Sin ella no se puede llevar a cabo un cambio radical. Posteriormente, para su aplicación, por lo menos en la región latinoamericana, no hubiera sido posible su implementación sin la existencia de estados autoritarios y en muchos casos criminales. Finalmente, aunque suene paradójico, los movimientos progresistas fueron fundamentales, porque la calidad logró sumar sus demandas de democracia, igualdad, libertad, de cuidado del ambiente, de inclusión social y de

equidad al discurso político sin modificar su pretensión última: la producción de dispositivos de discriminación para producir desigualdades consideradas justas.

El siguiente capítulo, "Eclosión (1990-2000)", trata del crecimiento exponencial del uso del concepto y de su refinamiento técnico: la calidad es tanto agencia del cambio social y económico como finalidad en sí misma de la educación. Con la caída de Muro de Berlín y la expansión de la idea de que el capitalismo neoliberal era el camino único a seguir, la calidad educativa se acomodó a sus anchas en el mundo y en especial en la región. La década de los noventa del siglo pasado es quizá el periodo en el que las reformas educativas en la región tuvieron mayor homogeneidad. Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México son sólo algunos ejemplos. Es el periodo en que el concepto de calidad educativa tuvo la capacidad de convertirse en política pública generalizada. Y en esta transformación los especialistas en educación –formados en las décadas anteriores– tuvieron un papel central. Cecilia Braslavsky, Christian Cox, Guiomar Namo de Mello, Carlos Muñoz Izquierdo y Germán Rama, entre otros, se unieron a los impulsos de los organismos internacionales y sus académicos, como Juan Carlos Tedesco. La eclosión del uso del concepto de calidad no inició en América Latina, sino con la cumbre mundial de 1990 en Jomtien, Tailandia, la UNESCO, el Banco Mundial (BM) y posteriormente la OCDE fueron actores protagónicos. Con el primer ciclo de aplicaciones de PISA en el 2000, se estableció el aprendizaje como medida básica de la supracognición y de la calidad educativa. También en esta década la OCDE estableció una estrategia fundamental del discurso de la calidad: se reconoce la pluralidad de definiciones, pero se responsabiliza a los especialistas de convertirla en un conjunto de operaciones del sistema educativo que puedan ser medidas para establecer índices de calidad. Al mismo tiempo que se reconoce su polisemia, se impone una sola forma de operacionalizarlo: la razón instrumental.

En México, la reforma educativa de Carlos Salinas de Gortari y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 marcaron la eclosión de la calidad educativa. La reforma curricular incluyó el concepto en los propios programas de

estudio y comenzó la etapa de evaluación de los docentes de educación básica con Carrera Magisterial. Para dar seguimiento a la cumbre de Jomtien, la equidad –y todos sus programas focalizados– comenzó poco a poco a sustituir los principios de igualdad. También se preocuparon por las necesidades básicas de aprendizaje y México vivió procesos similares de cambio epistemológico del conocimiento escolar, introduciendo el constructivismo cognitivo y las nociones y habilidades que los estudiantes debían aprender. Es el momento, hoy tan familiar, en el que las matemáticas y la lengua obtienen la mayor carga horaria tanto en primaria como en secundaria y, por tanto, se consideran como los conocimientos más valiosos que las generaciones más jóvenes deben tener. Son la médula de la socialización escolar. Finalmente, en la década de los noventa del siglo xx, como argumento de calidad en pos de la democracia, el Estado replegó sus funciones como educador para dejar paso a la sociedad educadora. Con ella, se dio espacio a la participación de los padres de familia en la escuela y se comenzó a hablar de la sociedad civil como copartícipe en las políticas educativas de la nueva gobernanza. En este tiempo, los especialistas en educación ya ocupaban lugares relevantes como asesores de los secretarios de educación o como parte de los organismos internacionales.

Es hasta los primeros años del siglo xxi cuando los esfuerzos técnicos por definir la calidad lograron establecer una serie de criterios para medirla con mayor nitidez. Esto lo describo en el tercer capítulo, que titulé "Naturalización (2000-2012)", porque la calidad ya casi no tiene resistencias o si las tiene están focalizadas en los gobiernos de izquierda del Cono Sur. En México, simplemente dejó de problematizarse y los esfuerzos se dedicaron a perfeccionarla. Parte importante del desarrollo del concepto se debió a que la EPT hizo de la calidad un objetivo del programa, junto con la inclusión, la cobertura y la equidad de género, entre otros. Por eso, la cumbre de Dakar del año 2000 es también fecha clave en la historia del concepto. Con ella, el aprendizaje se tornó en la medida básica y su evaluación en el dispositivo predilecto, por lo que a lo largo de los primeros años del siglo se fundaron un sinnúmero de institutos nacionales de evaluación para velar por la calidad. Las evaluaciones

comparativas internacionales también crecieron exponencialmente. Aunque la calidad no quedó únicamente como aprendizaje y afianzó sus cinco componentes centrales: eficiencia, eficacia, equidad, pertinencia y relevancia.[4] Pero quizá el cambio más importante de la calidad fue que, sin perder su agencia como transformadora social, se convirtió en derecho humano. En eso, la UNESCO latinoamericana jugó un papel significativo. Al obtener esta categoría, el derecho a la educación quedó como equivalente del derecho a la educación de calidad. Sin embargo, no hay que confundirse: que el discurso de la calidad de la educación la haya asemejado a un derecho humano no significa que los derechos humanos como tal la hayan reconocido. Por suerte, el derecho humano universal sigue siendo la educación, a secas.

Aunque es un fenómeno global, sin lugar a dudas México es un ejemplo icónico en el uso de la calidad como derecho. Para ello, fue necesario un intenso crecimiento del concepto y parte de esto se debió al fanatismo empresarial del presidente Vicente Fox por la calidad. Con él, se crearon las escuelas de calidad y, sobre todo, se fundó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, pieza clave en esta historia, pues es ahí donde los expertos en educación han ocupado un claro lugar de poder para implementar las políticas de calidad. También en ese sexenio los programas de estudio introdujeron las competencias y se estableció la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), un examen censal que llegó incluso, con el siguiente gobierno panista, a afectar el salario docente. La lógica de la evaluación como dispositivo de calidad también se desarrolló con ímpetu en estos años y se valoró fundamentalmente a partir de los resultados de PISA. También aquí la evaluación docente –en pos de la calidad– comenzó a cobrar cada vez más potencia. Finalmente, la tercera silla, metáfora de la sociedad civil, se consolidó o, más exactamente, se monopolizó. Las organizaciones no gubernamentales fundadas por los organismos empresariales más poderosos de México comenzaron a participar en la agenda educativa por la calidad de la educación dejando, de facto,

4 Éstos son los cinco elementos más comunes en la calidad educativa, pero en México agregaron un sexto: impacto.

sin ninguna posibilidad de participación a organizaciones obreras, campesinas y populares en las decisiones sobre la educación. Incluso, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) al mismo tiempo que coptó puestos burocráticos fue perdiendo injerencia en la agenda educativa.

El capítulo cuatro, aunque describe el ámbito global, se extiende en la actual reforma educativa. Es en el actual gobierno cuando la calidad alcanza el rango constitucional. Con la calidad incluida en la carta magna, los dispositivos de control sobre la calidad se radicalizaron, al grado que se puede etiquetar al presente como una etapa punitiva. En relación con el ámbito internacional, explico cómo la calidad tiene capacidad de autorreproducirse y mantenerse como objetivo universal hasta 2030. Es importante señalar, asimismo, que en el último lustro se ha hecho un esfuerzo significativo, primero por la OCDE y después por la UNESCO, por definir un aprendizaje universal basado en la neurociencia y en la visión operativa de los procesos cognitivos representada por las competencias y las habilidades de aprendizaje. América Latina, con el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), ocupa parte importante de mi atención para mostrar cómo el proceso de supracognición se va imponiendo de la mano de la calidad. Pero también me centro en cómo la calidad convertida en derecho, evaluada a partir del aprendizaje, implica en realidad la constitución de aparatos muy complejos y técnicos para su control. En otras palabras, como ha afirmado William Pinar (2014), la centralidad del aprendizaje exige la creación de sistemas de evaluación que dejan en segundo término al propio aprendizaje.

Esto mismo ha sucedido en México. En nombre de la calidad y el derecho de los niños al aprendizaje, se ha establecido una política educativa basada en el premio y el castigo a los docentes. La implementación de la política está a cargo, en sus aspectos técnicos, del INEE, hoy día dirigido por excelentes académicos que expandieron la calidad educativa por todo el país. Dado que la reforma educativa actual está en proceso, mucho de lo que analizo son documentos parciales que seguramente tendrán modificaciones importantes en el futuro. Éste es el caso del Modelo Educativo 2016. Sin embargo, la

información producida en torno a la calidad me permitió estudiar los aspectos legales de la reforma, las nuevas funciones y estatutos del INEE, así como el papel de ciertos académicos, la participación en la agenda pública de los organismos no gubernamentales creados por los empresarios, especialmente Mexicanos Primero, las resistencias frontales que ha experimentado la reforma, sobre todo por parte de la CNTE y lo que llamo la pedagogía de la calidad; es decir, la prescripción de prácticas de enseñanza para satisfacer la política pública. Ésta es una pedagogía sin pedagogos (Pérez Rocha, 2016).

Para cerrar el libro, escribí un epílogo teórico y político. Teórico porque explica punto por punto las tres categorías analíticas del libro –histéresis, supracognición e inclusión diferencial–. En él, demuestro a profundidad por qué debemos considerar la calidad de la educación como una política de la desigualdad, aunque he de aceptarlo, la literatura de George Orwell ya lo hizo hace más de medio siglo cuando denunciaba al estalinismo: todos somos iguales, pero hay unos más iguales que otros, o en palabras más acordes a mi texto, todos somos seres humanos de calidad, pero hay unos de más calidad que otros. Y el epílogo también es político, porque no olvida la función social de la pedagogía política y la historia del tiempo presente. En él, incluyo ocho puntos de una pedagogía política excluida por la calidad. Una pedagogía que recoge la historia de la lucha contra la imposición cultural y cognitiva para, como cantaba Bob Marley, emanciparnos de la esclavitud mental.

Primeras apariciones

Las permanencias del desarrollismo y la planificación

Desde sus primeras apariciones públicas en México, la educación de calidad manifestó algunos de sus elementos constitutivos: la dicotomía entre lo cualitativo y lo cuantitativo; la exigencia por estrechar el vínculo entre lo económico y lo educativo; el uso de la investigación educativa para fundamentar su propuesta; la conversión del proceso educativo en producto mensurable, y otorgarle a los sistemas educativos la doble función de incluir a la mayoría de la población y seleccionarla para construir desigualdades legitimadas; es decir, producir la inclusión diferencial.[5] En 1966, se publica en el periódico *Excélsior* lo que quizá fue la primera nota periodística dedicada al problema de la calidad educativa en México.[6] En ella, se notifica la visita de Malcolm Adiseshiah,[7] director adjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), quien con la fuerza de un organismo internacional soportando sus palabras, se lamenta

5 Entiendo por inclusión diferencial al proceso político mediante el cual se constituyen discursos y prácticas que sostienen la inclusión de todos a su causa, por ejemplo a la educación, pero el resultado de esta inclusión es la desigualdad legitimada, ya que se termina midiendo con un parámetro al que sólo unos cuantos pueden llegar. Es un proceso donde no existe el otro y la alteridad se da por diferencias cualitativas internas o más bien de desviaciones a partir del baremo hegemónico. La calidad educativa es ese baremo.

6 En lo que es sin lugar a dudas la obra documental de la historia de la educación en México más voluminosa, *Tendencias oficiales de la educación en México*, de Eduardo Meneses, aparece también este artículo como la primera referencia a la calidad de la educación (Meneses, 1991: 142-143).

7 El *Excélsior* cita mal el nombre del funcionario. Lo escribe Malcolm Adishesiah. Aquí utilizo la ortografía correcta.

de que en México como en el resto de América Latina el proceso de expansión de los sistemas educativos mermó la calidad de enseñanza.[8] El rotativo mexicano asevera que el funcionario de la UNESCO, ante la disyuntiva "¿Educación de alta calidad a menos alumnos o educación de calidad inferior para mayor número de jóvenes?" (*Excélsior*, 1966: 6), se decanta por la primera.

El argumento del funcionario no es claro en la nota periodística, pero para fundamentar las aseveraciones de Adiseshiah, él o la periodista sustentó su texto en investigaciones realizadas por el Centro de Estudios Educativos, instituto recién fundado que a la postre se convertiría en hilo medular de la trama mexicana que teje la calidad educativa, la política pública y la investigación educativa.[9] En la dicotomía calidad y cantidad,

> junto a evidentes razones pedagógicas militan motivaciones de orden económico. Científicamente se comprueba que un rápido desarrollo de la economía exige dar preferencia a la calidad del producto educativo, y que la productividad misma del sistema está en razón directa de su calidad, ya que el descuido de ella eleva los índices de deserción y reprobación, encareciendo altamente el costo de producción terminal y minando la productividad de los niveles superiores (*Excélsior*, 1966: 6).

Sin embargo, el periódico tampoco era miope al otro lado de la ecuación y afirmaba que la posición de quienes apoyaban la cantidad no era despreciable, pues se corría el riesgo de continuar "perfilando la pirámide educativa de México" en la que sólo uno de cada 100 jóvenes tenía acceso a la educación superior. Considerar la ampliación del sistema era fundamental para evitar "suscitar un estallido

8 En ese mismo año –1966–, pero en noviembre, por primera vez la mejora de la calidad de la educación se vuelve parte de las resoluciones de la Conferencia General de la UNESCO. Esto no implica que sea la primera vez que aparece la calidad de la enseñanza o de la educación en el organismo, pues lo ya desde 1956, hace sobre todo en relación con el docente. Lo que se tiene que tener presente es que el discurso de Adiseshiah se da dentro de un marco más amplio de las políticas educativas del organismo internacional; en este caso, de la formación docente.

9 Él o la periodista no especifica sus fuentes, pero se puede suponer que hace referencia a investigaciones producidas por Carlos Muñoz Izquierdo (1966) y Pablo Latapí (1966).

de violencia juvenil que no sólo podría frustrar los avances logrados a través de la eliminación del desperdicio escolar, sino que tal vez alcanzaría a alterar a la nación entera, o lograría hacerla retroceder lastimosamente" (*Excélsior*, 1966: 6); estallido que, por cierto, sucedería dos años después con el movimiento estudiantil de 1968.

La visita del director adjunto de la UNESCO en 1966 y la introducción del concepto de calidad educativa o calidad de la educación en México no fue algo aislado. En ese mismo año, el organismo publicó y difundió el libro *The quality of education in developing countries,* de Clarence E. Beeby. Este profesor e investigador definió tres componentes o niveles que sustentaron su modelo de educación de calidad: el aula; el vínculo entre educación y desarrollo económico de la comunidad, y los criterios sociales. Como profesor de educación (ésa era su formación), el primero era para él el más importante y de ahí que se concentrara en la formación docente y el trabajo dentro del salón de clases. La capacitación de los profesores permitiría a los países en desarrollo atravesar cuatro etapas, a imagen y semejanza de las etapas de desarrollo de un ser humano según algunas corrientes psicológicas (Renwick, 1998).[10] Las cuatro etapas son: a) elemental o informal, con niveles de conocimiento insuficientes y desorganizados; b) formal, con nivel insuficientes de conocimientos pero muy organizados; c) transición, cuando mejora el nivel de los conocimientos y se tiene mayor eficiencia, y d) significado, donde se satisfacen las necesidades individuales, se tiene una relación estrecha con la comunidad y hay buen nivel de contenidos (Beeby, 1966: 72). Para Angeline Barret y sus colegas, el texto de Beeby es un esfuerzo deliberado por ofrecer otra alternativa a las propuestas de capital humano tan en boga en ese tiempo, así como modelos mensurables con visiones humanistas y progresistas (Barret *et al.*, 2006: 3). En cierta medida, para estos autores, el texto de Beeby no sólo marca un parteaguas en las formas de comprender la calidad educativa y en la expansión del concepto a todos los confines del mundo, sino que delinea los dos paradigmas de la calidad educativa

10 Durante ese mismo tiempo, las teorías de Jean Piaget y la conversión en educación moral de Lawrence Kolhberg impulsaron con fuerza el desarrollismo psicológico, en el que el ser humano se desarrolla por etapas cognitivas.

que serán centrales a finales del siglo XX y principios del XXI: el defendido por la UNESCO como humanista y el del Banco Mundial o economicista. La separación se fundamenta en que para Beeby la preocupación central de la calidad educativa está en el aula, es decir, en el primer nivel –pertinencia, la llaman en la actualidad–, mientras que para las propuestas del BM, sobre todo a partir de la década de los noventa, basadas en la recuperación de la teoría del capital humano y el desarrollo analítico de las tasas de retorno en relación con la inversión educativa, el eje de la calidad en la educación se encuentra en el segundo nivel; esto es, en su impacto en el ámbito económico –actualmente denominado relevancia.

La distinción entre ambos paradigmas globales realizada por los equipos de las universidades de Bristol y Bath no se sostiene con demasiada solidez. Ambos paradigmas encuentran similitudes desde su origen, los que terminarán por difuminar las diferencias con el paso del tiempo. Quizá los puentes más significativos que los unen sean los principios de la planificación para el desarrollo; esto es, el modelo desarrollista y el papel que comienzan a jugar los científicos sociales en la imposición y expansión de estas políticas globales en momentos del surgimiento de la calidad de la educación. Los dos aspectos están estrechamente relacionados: para que el desarrollismo alcance el progreso se requieren científicos sociales que lo planifiquen. El desarrollismo se ubica en una línea temporal única y evolutiva, por lo que los países subdesarrollados tendrán que pasar por los mismos estadios que ya vivieron los países desarrollados y así alcanzar el progreso. Los tiempos evolutivos de Beeby y la calidad educativa son claros ejemplos de ello. Los países en subdesarrollo se encuentran en carencia de lo que tienen las otras naciones, por lo que el conocimiento científico de la realidad y la planificación iguales para todas las naciones permitirán el desarrollo. Para ese tipo de planificación, las ciencias sociales son centrales. La sistematización del uso del conocimiento social para la política pública, no sólo la educativa, crece exponencialmente en los primeros años de la segunda posguerra europea del siglo XX (Rivzi y Lingard, 2013). Ambos aspectos continúan hoy día, sea en los enfoques de la UNESCO o en los del BM o en sus conversiones nacionales como el INEE, porque

el núcleo argumentativo que los sostiene, muy cuestionado desde la perspectiva crítica, sigue intacto en quienes creen fervientemente en él: "el concepto de planificación encarna la creencia de que el cambio social puede ser manipulado y dirigido, producido a voluntad" (Escobar, 1999: 55).

El vínculo entre investigación y política es central para comprender la genealogía de la calidad de la educación en México y otras partes del mundo. La inclusión a lo largo de esta investigación de la producción de libros, artículos e informes de corte académico-científico o de corte científico-político tiene la intención de mostrar cómo se produce la relación entre investigación educativa, políticas públicas en educación y discursos políticos-educativos. Tengo claro que el trabajo intelectual y científico en ciencias sociales difícilmente modifica de tajo realidades sociales y no se trata de afirmar que un determinado investigador es el responsable único de los discursos educativos y mucho menos de la inequidad e injusticias de los sistemas educativos: eso sería sobrevalorar nuestro impacto social. No obstante, en cierta medida, comparto con Pierre Bourdieu la afirmación de que la fuerza de los científicos sociales se ve con más nitidez cuando se ejerce "en la dirección que señalan las tendencias inmanentes del orden social, ya que multiplican entonces de forma indiscutible, por la omisión o el compromiso, los efectos de las fuerzas del mundo, que así mismo se expresan a través de ellos" (Bourdieu, 1999: 11). El abrazo entre investigación y gobernabilidad para lanzarse unidos al cauce general de las políticas de calidad de la educación es algo que iré demostrando a lo largo de estas páginas.

La expansión del concepto en México siguió íntimamente relacionada con los organismos internacionales y con la investigación educativa nacional. En 1968, aparece otro texto difundido por la UNESCO, *La crisis mundial de la educación*, de Phillip H. Coombs, que tuvo un impacto significativo en México y América Latina (Díaz Barriga, 1988), pues su temprana traducción al español eliminó la necesidad de intermediarios, como fue el caso del texto de Beeby. Coombs fue un funcionalista típico de la etapa de la planificación educativa y el desarrollismo. Para él, las ciencias sociales positivas son una configuración neutral del conocimiento y confía en el papel central del

Estado en la transformación del sistema educativo, además de que es universalista y defiende la planificación como pensamiento racional que puede aplicarse a las políticas públicas independientemente de los contextos culturales e históricos en los que se llevan a cabo.

Su famoso libro tiene su origen en un informe sobre la educación estadunidense solicitado por el presidente Lyndon B. Johnson y posteriormente ampliado con información de la UNESCO y del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), este último fundado en 1963; además, el texto posee un hálito apocalíptico gracias a la idea de crisis en la educación que exige toda tendencia hegemónica para destruir el pasado y construir su propio futuro.[11] Para Coombs, la crisis educativa global se debe a cinco factores: expansión del sistema educativo; escasez de recursos; aumento de los costos; inadaptación del producto, e inercia e ineficacia. El primero sostiene que los responsables de los sistemas educativos, al haber estado centrados en la satisfacción de la demanda por cobertura generada por el crecimiento demográfico posterior a la Segunda Guerra Mundial, "han tenido poco tiempo para pensar en otras cosas, tales como la calidad y la eficiencia de la función docente" (Coombs, 1971: 240). Los dos siguientes, al hablar de costos de la educación, están en realidad planteándose el problema del aparente gasto excesivo que acarrea la educación al Estado benefactor; ataque que se profundizará en las siguientes dos décadas y que hoy se mantiene victorioso y potente.

Los dos restantes factores de la crisis educativa mundial, según Coombs, también son parte de la configuración de la crisis en los sistemas educativos; quiebre necesario para la calidad de la educación. La inadaptación del producto –además de afirmar que la escuela produce alumnos– se refiere a un diagnóstico particular del presente. La realidad se encuentra en constante evolución, por lo que los sistemas de enseñanza no encajan

11 Esta lógica puede inscribirse en un proceso que tendría una larga duración y que terminaría generando un cambio histórico particular para el presente. Michael Hardt y Antoni Negri lo definen de la siguiente manera: "Mientras en el proceso de la modernización los países más poderosos exportaban formas institucionales a los países subordinados, en el actual proceso de posmodernización lo que se exporta es la crisis general de las instituciones" (Hardt y Negri, 2002: 187).

> por una parte, con las necesidades rápidamente cambiantes del desarrollo nacional, y las necesidades igualmente cambiantes de los individuos de esas sociedades en evolución. Y, por otra parte, las actitudes, preferencias en el trabajo y patrones de jerarquía en el ambiente, actúan en contra del uso adecuado del producto de un sistema moderno de enseñanza y contra la promoción de un auténtico proceso de desarrollo orientado hacia el cambio social y la modernización económica (Coombs, 1971: 241-242).

Finalmente, la calidad educativa define como inercia y sus correspondientes ineficiencias toda oposición docente a su proyecto educativo: los métodos de enseñanza, la inmovilidad docente, la falta de autocrítica de los profesores que lleva a las para él desesperadas y justificadas "protestas [continuas] contra la 'pérdida de calidad'" (Coombs, 1971: 242).

Desgraciadamente, el investigador internacional no explica quién protesta y exactamente contra qué: ¿los estudiantes? ¿Los padres de familia? ¿Qué padres? ¿Los empresarios? ¿Los sectores populares? ¿Qué tipo de calidad educativa se está perdiendo? Las respuestas a estas preguntas nos hubieran aclarado mucho las nociones de conocimiento escolar y las relaciones de relevancia que se encontraban inmersas en el pensamiento de Coombs. Sin embargo, el texto las permite inferir. El *trade off*, la pérdida de una cualidad por otra cualidad, implica algo que antes se consideraba calidad educativa y que se había perdido. Ese algo no podía ser otra cosa que el sistema educativo antes de los procesos de masificación de la posguerra, pues fue la atención estatal en la cobertura lo que propició la baja de la calidad. Esto implica necesariamente reconocer el tipo de enseñanza elitista, enciclopédica y tradicional como algo que era de calidad. De ahí que podamos imaginar que quienes protestaban no eran los sectores populares, sino aquellos que ya tuvieran en la familia por lo menos dos generaciones de integrantes escolarizados. No obstante, Coombs acepta que esas prácticas educativas y sus resultados no responden ni a las necesidades de los estudiantes ni a la modernización económica. La tensión entre la nostalgia por la calidad perdida y la imperiosa necesidad de in-

novación se diluye a partir de una doble estrategia. Por un lado, da continuidad y mejora la legitimidad positivista del conocimiento científico y, por otro, crea el chivo expiatorio un poco sui generis, pues es culpable y solución al mismo tiempo, mediante el cual el problema se saca de la lógica de la planificación y el desarrollo y se focaliza en el individuo o en un grupo social. El culpable no podía ser otro que el profesor y su cultura.

Coombs tuvo dos propósitos al escribir su libro: realizar un diagnóstico para demostrar el estado crítico de los sistemas educativos mundiales a partir de la masificación de las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, y diseñar líneas de seguimiento para las futuras políticas educativas de escala global. Esta lógica es una estrategia común de las propuestas de calidad educativa –a la evaluación–, mediante la cual se establece un modelo que se aplica a determinadas realidades que, por lo común, son mucho más complejas y variadas de lo que pueden imaginar los creadores del prototipo, por lo que automáticamente las realidades se encuentran en falta y requieren urgentemente aplicar las reformas estandarizadas para salir de la crisis educativa. Así, el diagnóstico cumple una triple función: conoce al otro, produce el estado de falta y receta la solución.[12] También, y con un calado mucho más profundo, se produce el déficit colonial.[13] Para mejorar los sistemas educativos, afirma Coombs, necesitarán

> sobre todo, una mayor participación de los mejores especialistas de la nación, no sólo para sacar adelante la actual tarea educativa, sino para elevar su calidad, eficiencia y productividad. [Además necesitarán] ideas y valor, determinación, y un nuevo espíritu de autovaloración, reforzado por una voluntad de aventura y de cambio (Coombs, 1971: 12).

12 Tatiana Coll (2005) menciona que el diagnóstico trae su solución antes de ser aplicado. O, en otras palabras, se aplica el diagnóstico para fundamentar el objetivo último, evaluar.

13 El déficit colonial implica la evaluación de una política pública creada en los países desarrollados o del norte aplicada en los países del sur o en desarrollo que explica su fallo por causas debidas a una supuesta naturaleza deficitaria de los países pobres y no por las propias políticas impuestas (Chatterjee, 2008). Llevado al mundo de la calidad educativa, el problema es la naturaleza deficiente del profesor, no la política de calidad educativa.

El camino por el que con valentía –siempre siguiendo a Coombs– deberían andar los especialistas en educación y los responsables de los sistemas educativos nacionales marcaba cinco retos simultáneos e interrelacionados: modernización de la administración docente; modernización del personal docente; modernización del proceso educativo; fortalecimiento de las finanzas de la educación; mayor énfasis de la educación informal (Coombs, 1971: 246-254). Con el paso del tiempo, estas líneas o ideas encontrarán cobijo en significantes como eficacia, eficiencia, gestión y servicio profesional docente, entre otros.

El libro *La crisis mundial de la educación* no sólo es representativo de la pedagogización de la teoría del capital humano, de las estrategias discursivas que producen nuevas políticas educativas y del cada vez mayor impacto de los economistas en la educación, también refleja lo que más me interesa en mi trabajo, los nuevos procesos de exclusión del mundo contemporáneo y que paradójicamente se pueden basar en su contrario, la inclusión. Es lo que denomino aquí inclusión diferencial. Las analogías didácticas de Coombs son muy útiles para observar lo que oculta el discurso inclusivo de la calidad educativa. Por ejemplo, introducir sistemas de enseñanza de los países desarrollados en espacios rurales de los países en vías de desarrollo es como si las escuelas pidieran que

> lancen a un niño desde su medio ambiente estático, antiguo y empobrecido, a un resplandeciente mundo nuevo de ideas, enfoques, conocimientos y utensilios modernos. Al mismo tiempo, sin embargo, se les advierte que no separen al niño de su propia herencia cultural o de las necesidades prácticas del desarrollo de su propia vecindad. ¿Cómo pueden conjugarse estas diversas y a menudo contradictorias aspiraciones? (Coombs, 1971: 158).

Esta metáfora es nítida en cuanto al concepto de inclusión diferencial que caracterizó al discurso de calidad en la educación desde su inicio. Por un lado, tenemos la construcción temporal unívoca, delimitada por la idea de desarrollo; es decir, el único futuro posible se encuentra en la autopista del progreso. Se compara entre las dis-

tintas sociedades y sistemas educativos para establecer discriminaciones cualitativas claras y si es posible mensurables. Asimismo, se marca, espacialmente, lo universal y lo local, que es la misma lógica binaria de luz-oscuridad, civilización moderna-culturas tradicionales. Las culturas de los países en vías de desarrollo son estáticas y empobrecidas, mientras que lo desarrollado es luz y creatividad. La inclusión diferencial del discurso de calidad educativa es justamente el ejemplo anterior: se impone un único modelo temporal, espacial y cultural en el que se irá incluyendo con el paso de las décadas a la población del mundo entero, pero separándola a partir de concepciones jerárquicas basadas en una epistemología de corte universalista. Volveré sobre esto en los capítulos siguientes.

Las inclusiones diferenciales de Coombs se asemejan profundamente a las descripciones sobre el racismo realizadas por Gilles Deleuze y Félix Guattari. Para ellos,

> el racismo [europeo] procede por determinación de las variaciones de desviación, en función del rostro Hombre blanco que pretende integrar en ondas cada vez más excéntricas y retrasadas los rasgos más adecuados, unas veces para tolerarlos en tal lugar y en tales condiciones, en tal *ghetto*, otras para borrarlos de la pared, que nunca soporta la alteridad (es un judío, es un árabe, es un negro, es un loco... etc). Desde el punto de vista del racismo, no hay exterior, no hay personas de afuera, sino únicamente personas que deberían ser como nosotros, y cuyo crimen es no serlo. El corte ya no pasa entre un adentro y un afuera, sino en el interior de las cadenas significantes simultáneas y de las opciones subjetivas sucesivas. El racismo jamás detecta las partículas de lo otro, propaga las ondas de lo mismo hasta la extinción de lo que no se deja identificar (o que sólo se deja identificar a partir de tal o tal variación) (Deleuze y Guattari, 1988: 183).

Coombs incluye constantemente analogías en su libro. Quiero sólo describir dos más, pues representan el papel de la ciencia y la inclusión diferencial. Una hace una analogía entre la inercia de inmovilidad de los campesinos de los siglos XVIII y XIX y el miedo al cambio de los profesores de la década de los sesenta. Los primeros

rechazaron los avances de la Revolución Industrial y los segundos rechazan las nuevas propuestas del capital humano y la educación de calidad. Los primeros cambiaron cuando la ciencia les explicó los beneficios de las máquinas en la agricultura, los segundos lo harán cuando la ciencia educativa les enseñe lo objetivo y racional de las propuestas educativas que esgrime el autor (Coombs, 1971: 14). Otro ámbito de inclusión diferencial es el conocimiento. Querer llevar el conocimiento elitista de la educación del siglo XIX y principios del XX a la totalidad de la población mundial es lo mismo que pedirle a una tienda exclusiva que se convierta en un gran almacén con sótano para las rebajas (Coombs, 1971: 157). Aunque este autor sostenga que eso es imposible por las diferentes realidades, asevera que todos podemos ir a comprar a la misma tienda, pero unos tendrán que hacerlo en el sótano y otros en el penthouse.

La inclusión diferencial no implica carencia de exclusión. En los años en que escribía Philip Coombs, los niveles de analfabetismo en el nivel mundial eran dramáticos. Asimismo, los sistemas educativos de los países, desde su concepción periféricos, estaban lejos de una cobertura universal de educación primaria y la educación secundaria y universitaria estaba reservada para los sectores privilegiados. Lo que produce la propuesta de inclusión diferencial (primer-tercer mundo, desarrollados-subdesarrollados, competentes-incompetentes) es la sensación de inclusión total, ratificada por la cada vez mayor capacidad de los sistemas educativos de ampliar su cobertura. La potencia de la inclusión diferencial está en ocultar los procesos de exclusión y en legitimar la desigualdad que produce, no en el hecho empírico de una inclusión total.

Un aspecto más de la calidad educativa que intenta modificar componentes culturales amplios, o lo que actualmente se denomina una cultura de la calidad y que también aparece en Coombs, es la dicotomía autonomía-heteronomía. Este problema surge de la definición de calidad educativa, que en la década de los sesenta del siglo XX se tendía a dar como un supuesto que no requería puntualizarse en demasía. Para este autor estadunidense, la relación contenido y calidad debe responder a preguntas como

> ¿qué han estado aprendiendo realmente los estudiantes? ¿Cuánto han aprendido, con qué eficacia y rapidez? ¿Existe alguna diferencia entre lo que ahora aprenden los estudiantes, y cómo lo aprenden, y lo que aprendieron y cómo sus predecesores antes de la década de los cincuenta? (Coombs, 1971: 153).

Para dar respuesta a estas cuestiones, hay que entender las dos formas de apreciar la calidad. Una es a partir de los entresijos del sistema, a la luz de criterios internos. Otra es ver el rendimiento cualitativo con criterios externos; es decir, la "adecuación del sistema educativo a las necesidades de su medio ambiente" (Coombs, 1971: 154). Antes estas dos visiones, Coombs se decanta por la segunda, pues toda educación debe "tener relación con el tiempo, lugar y propósito determinados de la clientela estudiantil" (Coombs, 1971: 155), por lo que si una escuela es de alta calidad según sus criterios internos, pero su enseñanza, "juzgada con un criterio externo, es anticuada e inapropiada para su tiempo y lugar, deben entonces considerarse pobres su calidad y eficiencia" (Coombs, 1971: 154). En estas citas, aparece el concepto de estudiante como clientela y no como mucha de la pedagogía latinoamericana (Freire, 2005, 2011) o de la Escuela Nueva de la entre guerra europea, como sujeto integral, autónomo y activo (Freinet, 1979, 1994), por citar unos ejemplos. Pero aún más importante es la afirmación de que la escuela no puede tener autonomía y definir sus criterios de calidad, sino que es necesario un control externo que definirá lo que es bueno y lo que es malo. La calidad sobre la enseñanza, por tanto, no la puede determinar el enseñante –docente–, sino el experto sobre la educación –psicólogo, sociólogo o economista.

Coombs es un personaje representativo. Tuvo la capacidad de impulsar un nuevo discurso, con su crisis y su solución: la calidad, de la mano del organismo multilateral y recuperando muchas de las ideas pedagógicas surgidas de manera heterogenia en diferentes ámbitos intelectuales y políticos. La propia UNESCO incorpora por primera vez la mejora de la calidad de la educación como parte de las resoluciones de la Conferencia General de esa organización en 1966. En su decimocuarta reunión, se resuelve como objetivo el "mejora-

miento de la calidad de la educación", por lo que es necesario hacer reformas a los planes de estudio, crear instituciones de investigación educativa, incorporar la educación cívica, ampliar los programas de formación docente, entre otros puntos (UNESCO, 1966: 18). Esto no implica que sea la primera vez que aparece la calidad de la enseñanza o de la educación en el organismo, pues lo hace sobre todo en relación con el docente ya desde 1956. Pero Coombs no fue el único que tuvo esa capacidad y función.[14]

La UNESCO fue profundizando en los problemas de calidad, no necesariamente con el uso sistemático del concepto, pero sí como parte de su interés por impactar en las dimensiones pedagógicas dentro del aula para la formación del hombre nuevo, completo y global. Trató de hacer un enfoque general de enseñanza en 1972 y lo tituló *Aprender a ser. La educación del futuro*, coordinado por Edgar Faure. Como es común en este tipo de informes, los autores se ubican en una frontera temporal, dejando el pasado atrás e iniciando una nueva época, perpetuando la curiosa paradoja que brota al leer los informes y proyectos de los organismos internacionales a lo largo del tiempo, *siempre* estamos en la "era del cambio" (Faure, 1973: 40). El paso de un periodo histórico a otro se debía a la revolución científica y técnica o lo que posteriormente llamarán los organismos internacionales sociedad del conocimiento o, en términos que difundió Manuel Castells (1997), sociedad de la información. El impacto de la revolución técnica y científica de principios de los setenta en los sistemas educativos era básicamente cualitativo. Basada en los medios masivos de comunicación y en los avances de la cibernética, la revolución informacional planteaba a la escolarización nuevos retos significativos acerca del tipo de conocimiento y del tipo de formación que requería el nuevo hombre pero, sobre todo, el rasgo más novedoso de todos era que gracias al alcance de la revolución los cambios educativos tendrían que mirarse desde una "óptica verdaderamente universal" (Faure, 1973: 30).

La revolución científica y tecnológica impactó y seguía impactando en el momento de la publicación del informe a los ámbitos políticos y económicos y su entrecruce con el educativo. El primero,

14 Según Díaz Barriga (2015: 170), Coombs sostiene tres de los que posteriormente serán los cuatro pilares de Jacques Delors, aprender a aprender, aprender a ser y aprender a hacer.

gracias a la universalidad del cambio, había quedado plasmado en la aceptación global de la democracia; aseveración optimista debido a que la mayoría de las nuevas naciones nacidas de los procesos de descolonización en África y Asia había tomado el modelo democrático como forma de organización de la república, pero de dudosa verificabilidad en plena Guerra Fría y con los movimientos golpistas en buena parte de América Latina en plena efervescencia. El segundo era más complejo, pues nunca es clara la relación de causalidad entre crecimiento económico y su impacto en la educación o viceversa. Sin embargo, era nítido que las nuevas formas de producción tecnológica pronto exigirían un tipo de formación de trabajadores al que la escuela no estaba respondiendo. Dado el umbral insondable de ciertos cambios económicos por venir y dadas las contradicciones que contenían las políticas educativas únicamente diseñadas para satisfacer al sistema productivo, como el desequilibrio entre diploma y tipo de empleo, la educación tenía que apelar a una motivación más amplia, sin renunciar a la relación con la economía: al "*hombre total*; es decir, *todo hombre* y *todo el hombre*" o la combinación entre el *homo sapiens*, el *homos faber* y el *homo concors* (Faure, 1973: 45).

El *homo concors*, armónico con su corazón y con su contexto, requiere vivir la escuela como algo inconcluso, no definitivo. Lo informacional de la revolución permitía el intercambio del conocimiento en la escala global y por lo tanto su crecimiento exponencial del mundo. Esto produce el cambio permanente y la aceleración de la historia. La escuela, a diferencia de las sociedades tradicionales o de la modernidad temprana, ya no podía enseñar todos los conocimientos que un sujeto educado necesitaría en el futuro. Por el contrario, era

> forzoso admitir que [la escuela] debe combinar la teoría, la técnica y la práctica, el trabajo intelectual y el trabajo manual; que la escuela no debe estar separada de la vida; que la personalidad del niño no debe ser escindida entre dos universos impenetrables.

La mejor forma de hacerlo era "consagrar un esfuerzo menor a la distribución y al almacenamiento del saber adquirido (aunque sea pre-

ciso desconfiar, en este dominio, de las exageraciones) y prestar una mayor atención al aprendizaje de los métodos de adquisición (aprender a aprender)" (Faure, 1973: 36). Aprender a aprender exige a la escuela no sólo reinventarse en las formas de enseñanza, sino también concebir nuevas formas de aprendizaje, con lo que el deslizamiento del foco de la enseñanza hacia el aprendizaje que caracterizará buena parte del discurso de la calidad educativa comenzó su marcha. Pero, igualmente, hay un elemento práctico en esta propuesta, pues dado que los conocimientos están en constante transformación, se producen en relación con la vida cotidiana y lo que se aprende en la escuela es aprender a aprender y no conocimientos cerrados. Se abría la posibilidad de reducir los años de escolaridad y por tanto reducir la carga presupuestaria destinada a la educación.[15] La conjunción entre teoría y práctica se sumergió en lo que Faure y colaboradores denominan la concepción del humanismo científico, que colocó al hombre en el centro de su interés al mismo tiempo que valoró el conocimiento científico y la tecnología, entendidos como la aplicación sistemática de la ciencia no sólo para comprender el fenómeno estudiado, "sino sobre todo asegurar mejor la eficacia de su acción global" (Faure, 1973: 33).

El Informe Faure, al igual que Coombs, nos ayuda a comprender un momento histórico fundamental para la historia de la educación del presente y en especial para la historia de la calidad educativa. Y lo hace desde la bisagra que une a la pedagogía y a los contextos políticos y económicos internacionales. Dado que ambos son autores de la UNESCO, y en especial el Informe Faure es un documento central del pensamiento pedagógico del organismo, la tendencia es un constante jaloneo hacia el centro de la pluralidad de posiciones teóricas y prácticas, asumiendo las demandas del mundo económico y retomando ciertas ideas del pensamiento crítico. El humanismo científico de Faure en ningún momento rechaza el vínculo entre economía y educación y, a pesar de que cuestiona las teorías de capital humano muy en boga en ese momento, no renuncia al capitalismo como modelo a seguir. De la misma manera, la visión de la tecnolo-

15 Esta visión prospectiva falló. La obligatoriedad escolar ha ido en aumento, sobre todo a partir de la década de los noventa del siglo XX. En el caso mexicano, la educación obligatoria abarca actualmente desde preescolar hasta educación media superior (EMS).

gía como ciencia aplicada se puede ver en el valor que sigue otorgando a la planificación (Faure, 1973: 252); es decir, al cambio social controlado. El enemigo a vencer, en este caso, son los movimientos ecologistas; esto es, una de las nuevas izquierdas que comenzaban a crecer en ese tiempo y a sus derivados acusados de neomalthusianismo que fomentaban el crecimiento cero para evitar el desarrollo económico devastador del medioambiente. Esto muestra que, aunque suavizadas por las críticas al crecimiento desmedido y su impacto en el medioambiente, por el cuestionamiento al universalismo de las teorías de la planificación de parte de las naciones que luchaban por su descolonización y del debilitamiento empírico de la idea de que a mayor nivel educativo de una nación mayor desarrollo, las posturas hacia el desarrollismo, la planificación y la teoría del capital humano logran sobrevivir la "era del cambio".

Pero el matiz que sufren no necesariamente se debe a la comprensión analítica de los autores del Informe. Más bien es causa de los movimientos de descolonización y de la pedagogía crítica en Asia, África y América Latina. Por ejemplo, con toda razón, *Aprender a ser* sostiene que la homogeneidad de los sistemas educativos en el mundo como consecuencia del imperialismo europeo será una de las huellas más profundas que dejarán estos procesos históricos. De nuevo, siguiendo a Faure y a sus colegas, se sostiene que la copia acrítica de dichos sistemas ocasionó una negación de las particularidades culturales de cada nación y, como consecuencia, no se adaptan a las necesidades de la población. También retoma de la pedagogía crítica la educación popular y de adultos de Paulo Freire y de una manera muy abigarrada la sociedad educadora de Ivan Illich, convertida en ciudad educadora. La idea de aprender a aprender es quizá el concepto que logra unir conceptualmente a todas las corrientes. Pero este uso de las diferentes nociones tiene como finalidad llevarlos al centro y romper su veta crítica. Por lo general, el enemigo declarado es el pensador austriaco radicado en Cuernavaca, México, sus ideas de desescolarización y la posibilidad de educarse libremente a través de la conjunción entre quien quiera enseñar algo y quien quiera aprender algo. La principal crítica al autor, que se reitera constantemente en varios documentos de la UNESCO, es la negación de la es-

cuela como institución potencialmente transformadora y promotora de la justicia social. El riesgo de la desescolarización sería permitir a los Estados renunciar a su obligatoriedad para cubrir el derecho a la educación de su población y requeriría, además, una sociedad con niveles educativos que tuvieron primero que ser alcanzados mediante los procesos de escolarización. No obstante, lo que omiten de la crítica es la relación entre escuela y capitalismo burgués. Obviamente, tomar posición al respecto en plena Guerra Fría, con la Guerra de Vietnam en uno de sus momentos pico, pudo ser conflictivo. Pero también esa misma coyuntura creó las condiciones de posibilidad para la articulación de un discurso sobre la calidad que aparentemente se ubica en la neutralidad ideológica.

Pedagogías enfrentadas: síntesis fallida

En 1984, el grupo de investigadores de la UNESCO, que a la postre se convertiría en el más influyente de todos en el nivel latinoamericano para la conformación de las políticas de calidad educativa en la región, entre ellos Juan Carlos Tedesco y German Rama, publicó una serie de libros derivados de la investigación Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe de la década de los setenta, financiada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En uno de ellos, el pedagogo argentino Ricardo Nassif exponía la historia de la pedagogía de las décadas de los sesenta y setenta en la región como una etapa que podría resumirse, con el riesgo analítico que eso implica, en dos grandes frentes: por un lado, las teorías del desarrollo y, por otro, las teorías de la dependencia y la liberación, esta última con sus propias antinomias. La diferencia entre ambas radicaba en la interpretación de marcos de referencia más amplios, en especial la conceptualización del modelo de desarrollo que se quería seguir. Para los primeros, el modelo era el de los países hegemónicos, por lo que las naciones subdesarrolladas estarían en un estado de carencia permanente. Este posicionamiento trae consigo la contradicción de que copiar un ca-

mino impuesto por otros impide la realización de proyectos históricos propios o de desarrollos autónomos. El resultado es, por tanto, su opuesto: la dependencia.

> Pedagógicamente hablando, no es lo mismo montar la teoría y la práctica educativas sobre la idea de "subdesarrollo" –como la expresión de un estadio superable en un línea recta, en cuyo extremo se encuentre el "desarrollo" que trabajar con la noción de "dependencia", en tanto manifestación histórica concreta del subdesarrollo de los países periféricos (Nassif, 1984: 54).

Ergo, las pedagogías surgidas desde la conceptualización de la dependencia promueven su superación o, más correctamente, la liberación. Los otros buscan la aplicación de los modelos exógenos.

La visión dicotómica de Nassif se complejiza al incluir dos pedagogías más: las conservadoras, que miran el pasado como punto de referencia, y las autoritarias, surgidas bajo los gobiernos militares de la década de los setenta. Sin embargo, las que reciben mayor atención siguen siendo las desarrollistas y las liberadoras por ser las más potentes en la práctica y en las formulaciones teóricas, pero también porque en una especie de dialéctica soterrada el autor las maneja como opuestos que permitirán formular una síntesis cuya representación, me arriesgo a decir, estará a cargo de este mismo grupo de intelectuales que desarrollarán el Proyecto Principal de Educación para América Latina de 1980 y posteriormente serán responsables en algunos casos –como Germán Rama en Uruguay– de las reformas de la siguiente década.

El argumento de Nassif afirmaba que en 1984 los resultados educativos en América Latina de los 20 años anteriores sólo permitían tomar una posición crítica. No obstante, la pedagogía latinoamericana también se encontraba en crisis. La pedagogía perdió su especificidad ante el embate de dos frentes: la visión socioeconómica del desarrollismo y la visión filosófica del antipositivismo, que en términos actuales podría interpretarse como posestructuralismo. Para Nassif, las dos cometen faltas importantes: un distanciamiento entre la teoría y la práctica y una incapacidad de comprender los contex-

tos particulares de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Ninguno, además, consigue el cambio educativo. Pero también –continúa Nassif– es cierto que no hay posibilidad de cambio sin un proyecto nacional fuerte, donde los aspectos sociológicos y económicos son indispensables para comprender la realidad, así como las filosofías o utopías de gran alcance que impulsen la transformación. No hay, parecería concluir, posibilidad de cambio educativo sin pedagogía crítica y sin desarrollismo y planificación. La síntesis, la nueva pedagogía de los organismos regionales, consideraba la perspectiva global de los cambios, que el hecho educativo no es un hecho social aislado de la economía, la política y la cultura; que hay procesos pedagógicos alternativos capaces de obrar fuera de los controles de los sectores más retrógrados de la sociedad; que la simple doctrina pedagógica innovadora no acarrea en automático el cambio, y que cada contexto particular determina en gran medida la potencialidad innovadora o no de una práctica educativa (Nassif, 1984: 9-98).

Desafortunadamente, la síntesis no sucedió como se planteó en ese momento. Los proyectos para América Latina no abandonaron la planificación central ni el desarrollismo, lo que hicieron fue incluir los términos y ciertas prácticas de aula provenientes de la pedagogía crítica en sus propuestas, como una relación más horizontal entre alumnos y profesores y un trabajo cercano entre escuela y comunidad. Pero eso no se explica solamente en razón de lo que continuó, como veremos más adelante, sino por el pasado, por la polarización y el combate frontal armado, económico e ideológico que enfrentó la teoría crítica en la región.

La implementación del desarrollismo y la planificación educativas en América Latina desde los organismos internacionales inició relativamente temprano. En 1956, se diseñó el Proyecto Principal de Extensión y Mejora de la Educación Primaria en América Latina (1957-1966), pero estuvo centrado en la cobertura en educación primaria y en la reducción del analfabetismo a partir del planeamiento de la educación en la región (UNESCO, 1959: 8). La fundación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación es parte del mismo proyecto, pues el conocimiento producido por las ciencias sociales se consideraba fundamental para alcanzar los logros

deseados. Sin embargo, la acción más fuerte provino no sólo de un organismo internacional, sino de las políticas intervencionistas estadunidenses en la región. La visión racionalista, técnica y eficientista llegó con los libros sobre teoría del currículo de Ralph Tyler, Benjamin Bloom e Hilda Taba, entre otros, traducidos y ampliamente difundidos por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Alianza para el Progreso (Alpro), ambas organizaciones controladas por los Estados Unidos. El objetivo de las traducciones fue homogenizar las políticas educativas en la región sustituyendo, o más bien exiliando, las propuestas de Paulo Freire, de Ivan Illich, de la Teología de la Liberación y de todo aquello que pudiera venir de la Revolución Cubana (Díaz Barriga y García Garduño, 2014). Para eso, de la mano de los regímenes autoritarios y del gobierno estadunidense, se repartieron copias de estos autores en los centros de formación docente y en los ministerios de educación para implementar la teoría por objetivos y la planeación tyleriana, que prometía modernizar los sistemas educativos a través de perfeccionar la eficiencia; además, a muchos de los autores y profesores que crearon o aplicaron la pedagogía crítica, como el caso del mismo Freire, se les prohibió trabajar, se prohibieron sus obras e incluso se les encarceló. Por lo que el descenso de su influencia a inicios de la década de los años ochenta, según afirma con razón Nassif, no se debe a la debilidad de su teoría, sino a que a una gran cantidad de autores del pensamiento de izquierda de la región se les censuró, exilió, torturó, y se les encerró en prisión.

El hecho de que la Alpro se haya dedicado a difundir el eficientismo curricular no es menor para la historia de la educación latinoamericana, incluso más allá del proceso de violencia simbólica y física que desterró de las políticas públicas a la pedagogía crítica de la región. La Alpro fue un proyecto diseñado por el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, con el objetivo central de implementar una política de apoyo económico en los diferentes países latinoamericanos para fomentar el desarrollo y evitar que las ideas de la Revolución Cubana influyeran en otras repúblicas de la región. Incluir el cambio educativo dentro de políticas intervencionistas de corte económico implicó establecer un modus operandi en América

Latina mediante el cual las reformas educativas fueron parte sustantiva de las reformas estructurales, incluso al grado de ser una condición para recibir el apoyo económico. Si a esto le sumamos la cooperación estadunidense con los regímenes dictatoriales o autoritarios para su aplicación, el cuadro queda completo. En el aspecto teórico de la Alpro, la relación cambio económico con cambio educativo tenía su fundamento. La base teórica e historiográfica del desarrollismo fue la propuesta de W. W. Rostow que, como espejo del marxismo, delineaba cinco etapas –sociedad tradicional, condiciones para el impulso inicial, despegue, madurez y alto consumo masivo– (Rostow, 1963). Para poder avanzar de una etapa a otra, se requería un cambio no sólo en las estructuras políticas (democracia) y económicas (capitalismo de corte keynesiano), sino un cambio moral. Llevar a cabo este último sería responsabilidad de la educación y para conseguirlo se debía establecer un sistema educativo eficiente, con fundamento científico. La Alpro, aunque sólo duró una década y aunque la teoría de Rostow es hoy insostenible, dejó una fuerte impronta en la calidad educativa de la región: declaró la guerra a las pedagogías críticas, difundió la eficiencia curricular como lógica pedagógica y condicionó el cambio educativo como parte de transformaciones económicas y políticas más amplias.

A pesar de que el eficientismo curricular puede considerarse como un antecedente de las políticas de la calidad educativa que llegó apoyado por fuertes reducciones al presupuesto educativo en la década de los ochenta, en los sesenta y setenta las definiciones de los aspectos cualitativos de la educación y sus dimensiones socioeconómicas no eran suplantados por la idea de calidad, con la excepción de Fidel Castro. Y lo hacía de forma no especialmente diferente a las maneras en que la UNESCO y otros autores del momento la utilizaban; es decir, equivalente a significado de cualidad. En su libro, *Educación y revolución*, impreso originalmente en 1974, planteó el problema fundante de la calidad de la educación al hacer un recuento de los avances cubanos en el sector. Para Castro, los logros de la Revolución en el ámbito educativo eran notables sobre todo en dos aspectos, la alfabetización de la población y la expansión del sistema, que requería aumentar el número de escuelas en niveles superio-

res, como secundaria[16] y universidad, pues cada vez había más niños y jóvenes con los conocimientos suficientes para cursarlos. Pero esos logros, insistía, obligarían a que cuando se acercaran a

> cifras verdaderamente límites en cuanto al número de personas estudiando, deberemos avanzar en otro sentido, debemos avanzar en el sentido de la calidad. El gran esfuerzo en lo futuro deberá hacerse no en la magnitud, sino en la calidad de este movimiento educacional (Castro, 1981: 49).

También incluye el concepto para la formación de maestros y para hacer frente a las necesidades cada vez más complejas que irá enfrentando el sistema educativo cubano. Encadena, incluso, la necesidad de elevar la calidad con la urgencia de mejorar la eficiencia del sistema. Finalmente, para el ciclo escolar 1972-1973, declara que la mejora de la calidad es el primer objetivo del Ministerio de Educación, seguido de continuar con la evaluación del proyecto de estudio y trabajo, establecer progresivamente el estudio del marxismo-leninismo en educación media superior (EMS) y confeccionar planes de calidad de mediano y largo plazos (Castro, 1981: 162). La calidad educativa en Cuba no ha perdido presencia.

La semejanza de las palabras de Castro con la de los organismos internacionales es notable, pero no debe sorprendernos. A pesar de las articulaciones con discursos varios como los revolucionarios o los empresariales, muestra que la palabra calidad es un significante vacío: en su sentido más lato, es la cualidad de algo. Esa cualidad, en el sistema educativo cubano, estaba relacionada con el desarrollo del país en su conjunto, con el fomento de la igualdad y con la imposición del marxismo-leninismo. También habla de un logro primario fundamental como es la alfabetización, aspecto en que se adelantó a las naciones del resto de la región, y menciona la necesidad de ir especializando y elevando los niveles de escolaridad cubanos. Las diferencias de fondo se aproximan a través de las semejanzas de forma en los dos aspectos que quizá son los más im-

16 La secundaria, en la mayoría de los países lationamericanos, abarca de los grados 7 al 12, o de 12 a 18 años de edad. Se divide en dos, secundaria básica y superior. Los nombres y los años de cada nivel de secundaria varían según cada nación.

portantes de la calidad educativa: cómo se define para su aplicación y qué requerimientos estructurales necesita; esto es, Cuba a principios de la década de los setenta cumplía varios de los requisitos para la aplicación de la política de calidad: la existencia de un régimen democrático o aparentemente democrático pero con fuertes mecanismos autoritarios, la planificación central y la lógica del Estado controlador, vigilante y evaluador. En el resto de América Latina, las dictaduras militares de la década de los setenta o anteriores prepararían parte del camino para la llegada de la calidad educativa; su continuidad estaría a cargo de los organismos internacionales y de los investigadores educativos.

Calidad en la reforma de Echeverría

En México, las propuestas de Coombs y del tecnicismo curricular se van adaptando paulatinamente gracias a la indefinición deliberada del concepto de calidad que permite hacer y deshacer según la administración presidencial en turno. La primera adaptación de calidad educativa la hace el presidente Luis Echeverría (1970-1976) y su secretario de Educación, Víctor Bravo Ahuja. Aunque la influencia de Coombs se ve más claramente en la introducción del pensamiento científico para la planeación de las políticas educativas y en el valor otorgado a la educación extra escolar –que podríamos llamar la capacitación para el trabajo– también lo hace con la introducción esporádica del concepto de calidad educativa de tres maneras distintas. La primera y más común es en el binomio cualitativo-cuantitativo o cantidad-calidad. Al hacer un recuento de los antecedentes históricos de la reforma que se estaba a punto de echar a andar, en el documento rector *Aportaciones al estudio de los problemas de la educación*[17] de 1971, se asevera:

> En lo que hace a la cantidad, el cambio educativo se ha expresado, sobre todo, por la expansión de los recursos financieros destinados a la

17 En el diseño de este documento, participaron 18 organizaciones nacionales, entre empresarios, maestros, universidades, campesinos, etc. Sólo participó una internacional, la UNESCO.

educación […] Y en lo tocante a la calidad, esos cambios se han expresado en los diversos esfuerzos consumados hasta ahora para reformar nuestro sistema educativo, tanto en su estructura orgánica cuanto en sus planes, programas y modos de enseñanza (SEP, 1971: 13-14).

La calidad hace referencia aquí a problemas del aula y de los contenidos necesarios para, en plena linealidad desarrollista, sacar "a nuestro pueblo del subdesarrollo económico y social y del atraso cultural concomitante que por centurias ha padecido" (SEP, 1971: 14). Con este uso, se puede afirmar que el comienzo de la década de los setenta es el periodo en el que se esboza por primera vez en la política educativa mexicana la intención de sustituir el significante cualitativo por el de calidad.[18]

El segundo uso está estrechamente ligado al quehacer de los docentes y a la necesidad de mejorar su desempeño. Para esto se apoyaron en los avances de las ciencias de la educación[19] y en la evaluación; es decir, parte importante de la motivación por sustituir el uso del concepto de lo cualitativo por el de calidad tiene que ver con el control de profesores. Por ejemplo, "los aspectos de orden cualitativo –investigación, formación y actualización de personal docente, mecanismos de evaluación sobre contenido y metodología de la enseñanza– sean atendidos con la máxima especialización que

18 Para Teresa Yurén (2008), la inclusión de la calidad de la educación en este sexenio implicó también un paso de lo cualitativo a lo cuantitativo, y aunque no lo menciona así, podemos agregar que fue algo característico de la tecnología educativa. Yurén afirma que la calidad también respondió a proyectos económicos y políticos más amplios: "La crisis de la década de 1960, el crecimiento desorbitado de la deuda externa y los movimientos estudiantiles y populares hicieron necesario un nuevo modelo de 'desarrollo compartido'. En educación, éste se tradujo en un intento de conciliar la necesidad de 'desarrollo autónomo' con la satisfacción de las exigencias copulares. El punto en el que ambos aspectos quedaban resueltos era el de la elevación de la calidad de la educación; por esto, tal objetivo fue prioritario en el proyecto conocido como 'la Reforma' de 1971" (Yurén, 2008: 242).

19 Un ejemplo de esto es la fundación del Departamento de Investigación Educativa (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1971 en el "marco de un creciente interés nacional por la investigación educativa y su antecedente específico fue la elaboración de los nuevos textos de enseñanza a nivel primaria que abarcó el lapso de 1971 a 1980", en <http://www.die.cinvestav.mx/Antecedentes.aspx>, consultado el 14 de agosto de 2014. En ese mismo sexenio, se crea también el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt, 27 de diciembre de 1970).

reclama la reforma educativa" (SEP, 1971: 111); además, para mejorar la calidad de la educación

> debería evitarse el deambular constante de los maestros de plantel en plantel o en ocupaciones distintas, que tanto ha mermado la calidad de la educación y tanto imposibilita la comunicabilidad del magisterio para los fines de una correlación del proceso educativo (SEP, 1971: 69).

Esta segunda función de la calidad educativa está directamente relacionada con el profesor como trabajador.

Al seguir con bastante fidelidad a Coombs, la tercera función es la relación entre educación extra escolar y el mundo del trabajo. Para el gobierno mexicano de ese entonces, era fundamental desarrollar sistemas de educación abierta que permitieran

> asegurar al país la satisfacción de los requerimientos de recursos humanos a los distintos niveles de la educación superior, en cantidad así como en calidad, en las diferentes áreas de conocimiento y actividades con una distribución adecuada al desarrollo integral y progreso del país (SEP, 1971: 97-98).

Esto, considerando la urgente necesidad de una "política eficaz [...], ya que el problema de la mano de obra no es sólo de cantidad sino principalmente de calidad, dado que la mayoría de los trabajadores son de baja calificación" (SEP, 1971: 145). La educación extra escolar planeada para el desarrollo "promoverá cambios importantes en la calidad de la mano de obra del país" (SEP, 1971: 147). No es casualidad que en la comparecencia de Bravo Ahuja para promover la nueva Ley Federal de Educación frente a la Cámara de Diputados en 1973, la única preocupación manifiesta por la calidad se centró en la certificación de la educación abierta y la educación extraescolar (Cámara de Diputados, 1973: 82). En el documento final de la Ley, promulgada en noviembre del mismo año, no hay una sola mención a la calidad de la educación.

Pero, más allá de las escuetas menciones a la calidad, la reforma educativa introdujo un concepto central, que aparece en Coombs

y en las propuestas de la UNESCO de ese momento, y que perdurará, con muy pocas modificaciones, en el sistema educativo mexicano contemporáneo y en las propias propuestas del organismo internacional: aprender a aprender y su corolario, aprender a lo largo de toda la vida.

> Una característica de esta época es la celeridad de los cambios que ocurren en algunos de los campos de la actividad humana [...] Frente a esta realidad, el único método posible de educación es el de enseñar a aprender, a indagar, a preguntar, a entender. Cuando se ha aprendido a hacer preguntas –relevantes, apropiadas, substanciales– se ha aprendido a aprender. No se podrá evitar que se siga aprendiendo a lo largo de toda la vida (SEP, 1971: 28-29).

Y dado que aprender a aprender responde a la velocidad de los cambios sociales, "la reforma educativa tiene también un carácter permanente, continuo" (SEP, 1971: 29). Aprender a aprender a lo largo de la vida, además de fabricar cualidades universales del estudiante permanente, inconcluso (Popkewitz, 2009: 133), de ser parte de la política mexicana para la formación de capital humano en la sociedad del conocimiento, política que por cierto ha mostrado ser incapaz de garantizar iguales oportunidades sociales o educativas (Álvarez-Mendiola, 2006), y de reformular en las décadas de los sesenta y de los noventa del siglo XX ideas libertarias de los siglos XVIII y XIX que promovían el autodesarrollo personal, ha sido también un mecanismo de control social y de mercado, ya que "es una inversión en la que los individuos, corporaciones y naciones incrementan su nivel de productividad" (Rivzi y Lingard, 2013: 118).[20] Asimismo,

20 Para Rivzi y Lingard, hay muchas definiciones de aprendizaje para toda la vida, pero hay características esenciales que se valoran más o menos según el posicionamiento político de quienes los esgrimen. Éstas son: "En primer lugar, el concepto de un aprendizaje durante toda la vida subraya la necesidad de adquirir y actualizar todo tipo de habilidades, intereses, conocimientos y cualidades desde los años de preescolar hasta más allá de la jubilación. Segundo, pone énfasis en todas las formas de aprendizaje, incluyendo el aprendizaje formal, como una titulación, y el aprendizaje no formal, como pueden ser destrezas vocacionales adquiridas en el puesto de trabajo. Tercero, cambia en enfoque del aprendizaje como 'saber qué' a 'saber cómo', dando lugar a nuevas concepciones en las que se define, gestiona, valora, utiliza y fomenta el aprendizaje. Cuarto, subraya los beneficios del aprendizaje no formal, como por ejemplo el intergeneracional, en donde los padres aprenden a usar información nueva y las

al igual que la calidad educativa años después, aprender a aprender permite producir una temporalidad infinita en la que siempre se está en estado de falta, necesitado de aprender más a lo largo de la vida. Aunque suene paradójico, la aseveración del cambio permanente es a la vez inmovilidad, pues ya se solucionó el problema educativo central –aprender a lo largo de toda la vida– y ése no se modifica más.

Dos elementos que incluye el programa educativo de Luis Echeverría, además del aprender a aprender, son primero los fundamentos de la educación activa (SEP, 1971: 40), con los que se retoman propuestas pedagógicas de la Escuela Nueva y sobre todo de Cèlestine Freinet, que había llegado en las maletas de los exiliados de la Guerra Civil Española (1936-1939). Así, el trabajo en equipo, la relación horizontal maestro-alumno, la función del juego en el aprendizaje y el conocimiento escolar como conocimiento integrado cercano a la vida cotidiana y no con base en la fragmentación del saber disciplinar tuvieron pequeñas apariciones en los programas de estudio. Finalmente, la reforma educativa de inicios de los setenta se planteó seriamente el problema de la descentralización (SEP, 1971: 45). Ambos serán fundamentales para el concepto de calidad educativa, como se verá más adelante. El primero será utilizado como herramienta didáctica y concepción de sujeto de los procesos de enseñanza con calidad (aunque se promueva exactamente lo contrario) y el segundo será, sobre todo con Miguel de la Madrid, fundamental para la inclusión de la calidad educativa en su dimensión de gestión escolar.

La reforma educativa echeverrista fue una ruptura significativa en la historia educativa oficial mexicana. Como todo cambio histórico, nunca es total. Algunos aspectos, como el sentido nacionalista y pa-

tecnologías a través de sus hijos, o donde el aprendizaje tiene lugar en emplazamientos informales como el lugar de trabajo u ocio. Quinto, hace responsables a los individuos de su propia educación, al entenderla como una inversión económica. Sexto, prescribe una red en todo el sistema de 'caminos de aprendizaje', que se extienden desde la infancia, a través de todas las etapas de adulto, tanto en emplazamientos educativos formales como no formales, cumpliendo objetivos formales como no formales, cumpliendo objetivos sociales y económicos de forma simultánea al proveer beneficios a largo plazo para el individuo, la empresa, la economía y la sociedad en general. Y por último, fomenta el desarrollo del conocimiento y de las competencias que permiten a cada ciudadano adaptarse a una sociedad basada en el conocimiento y participar activamente en todos los aspectos de la vida social y económica, siendo ésta progresivamente esculpida por la globalización" (2013: 116-117).

triótico de la identidad surgida del proyecto de Unidad Nacional de mediados de la década de los cincuenta[21] y la lógica socializadora de la formación cívica mexicana, donde la unidad se imponía sobre la pluralidad, permanecieron hasta los noventa. De igual manera, se utilizó la estrategia política de consulta popular o a especialistas, diagnóstico crítico de la realidad educativa y solución ya preestablecida: nuevas formas de gestión, reforma curricular y formación docente; estrategia utilizada más tarde por Carlos Salinas de Gortari y Enrique Peña Nieto. Otras propuestas fueron específicas del momento histórico y comenzaron a desaparecer a partir de las políticas neoliberales de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari, como la función de la educación para la justicia social a través del modelo de "desarrollo compartido" (Bravo Ahuja y Carranza, 1976) –modelo que será etiquetado en el futuro como populista–, la declaración del imperialismo como enemigo internacional y, curricularmente, la organización del plan de estudios de educación básica en áreas de conocimiento y no en asignaturas. Y otros más que se incluyeron en ese momento y que con metamorfosis originales serán parte del discurso de la calidad educativa, como los ya mencionados aprender a aprender, educación extra escolar y la centralidad pedagógica en el niño, a lo que se le suma la concepción de la tecnología educativa como innovación pedagógica y a su vez medio para la justicia social, así como la flexibilidad curricular, sobre todo en educación media superior.[22]

Para estudiar la dimensión epistemológica de la calidad educativa a largo plazo, hay que entender que la importante reforma

21 A mediados del siglo XX, con el último gobierno militar posrevolucionario, el posterior ascenso del civilismo al poder y la cristalización del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido de Estado, se inició el Proyecto de Unidad Nacional (1942-1970). En él, se promovió la consolidación del sistema educativo mexicano bajo principios nacionalistas, con los que se buscó definir la "escuela de la mexicanidad"; se establecieron nuevas interpretaciones históricas que buscaron mitigar los conflictos ideológicos y que encontraron en el discurso mestizo un pilar de su estructura identitaria. Se valoraron las tradiciones indígenas y se resignificó la cultura española como parte constitutiva del mexicano. La cumbre de este proceso puede señalarse en 1959 con el decreto de creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, que consiguió unificar las interpretaciones de la historia de México.

22 Una síntesis de estas ideas, así como la definición ideológica y política de la educación en tiempos de Echeverría, puede verse en el libro escrito por el mismo secretario de Educación del momento, Víctor Bravo Ahuja (Bravo Ahuja y Carranza, 1976).

a la educación de principios de la década de los setenta plantó las semillas que enterraron sus raíces a profundidad en el campo curricular, didáctico y político mexicano. La simiente se estableció entre la centralidad pedagógica del niño y el peso cada vez más relevante del aprendizaje. De ahí que en ese momento se utilice enseñanza-aprendizaje, aunque hoy en día se usa exclusivamente la segunda parte del binomio. Este traslado sucede más o menos así. La centralidad del niño, que puede encontrarse en autores como María Montessori, Ovide Decroly o Cèlestine Freinet, considera a los niños actores de su propio aprendizaje, pero sobre todo de la construcción de su subjetividad. Este elemento, innovador y políticamente relacionado con movimientos democráticos en América Latina en la década de los setenta seguirá, en el discurso pero, a la vez, con el predominio de la calidad educativa y sus criterios de evaluación desaparece, en la práctica, el sujeto para que las rúbricas de aprendizaje ocupen su lugar; es decir, se declara al niño como sujeto del derecho a la educación, pero éste se esconde detrás de los logros de aprendizaje.

La semilla conceptual de la década de los setenta tiene que ver también con la revolución cognitiva. Este movimiento estadunidense surgido en oposición a la hegemonía conductista propondrá el desarrollo integral del sujeto considerando los aspectos culturales y cognitivos en los que se dan los procesos de aprendizaje, sin minusvalorar los contenidos trabajados. Quizá el ejemplo más claro de este proceso en el ámbito educativo sea el extraordinario proyecto diseñado por Jerome Brunner, *Man: a course of study*. Pero ésta no fue la corriente que tuvo impacto en México, pues predominó Jean Piaget en la visión psicológica, y en el ámbito educativo la pedagogía por objetivos, cognoscitivismo que realiza una especie de *termidor*[23] de la propia revolución cognitiva para responder al eficientismo curricular de Ralph Tyler. La psicogénesis piagetiana y su imbricación con la Nueva Escuela dio como resultado una pedagogía rica y

23 Utilizo *termidor* en el sentido más llano del término; es decir, en su concepción marxista y trotskista: el *termidor* implica el surgimiento de un movimiento contrarrevolucionario dentro del propio movimiento revolucionario. El término surge de la Convención Termidoriana durante la Revolución Francesa del siglo XVIII. Un ejemplo del uso del concepto para analizar el gobierno de Miguel Alemán en México puede verse en Sosenski (2001)

novedosa, así como estudios de investigación muy relevantes, como los de Emilia Ferreiro. No obstante, en los diseños curriculares la presencia conductista de la pedagogía por objetivos predominó y la centralidad del niño fue muy difusa. Más allá de la práctica en el aula, el discurso político educativo contemporáneo retomó la centralidad del niño y la revolución cognitiva, pero alteró su significado. La centralidad del niño se volvió aprendizaje y la revolución cognitiva se volvió un cogniscitivismo de base conductista representado por la evaluación, como demuestro a lo largo del libro. Ambos elementos son ejemplo del saqueo de conceptos y adjetivos; estrategia mediante la cual la calidad educativa retoma ideas progresistas, democráticas y de origen político de izquierda, para sumarlas al modelo hegemónico, siempre y cuando pueda utilizarlas dentro de un discurso eficientista de fuerte esencia neoliberal.

La calidad educativa como política[24]

Objetivo prioritario

Fue el gobierno de José López Portillo (1976-1982) el que convirtió la calidad educativa por primera vez en uno de los objetivos prioritarios de la política educativa en México.[25] El Plan Nacional de Edu-

24 Las definiciones sobre política son muchas y no es de mi interés entrar en esta discusión. Entiendo por política una serie de decisiones tomadas por actores políticos. Establecen agenda y producen textos, además de que tratan de mitigar los antagonismos inherentes a una sociedad o, en otros casos, polarizarlos para obtener lo que se pretende. La política es tanto proceso como producto, por lo que en el caso de la calidad de la educación es la producción de textos sobre la calidad –por ejemplo, los textos científicos que dan sustento a las declaraciones de los organismos internacionales–, el texto mismo –la calidad como derecho garantizado por la constitución política– y la posterior aplicación de lo afirmado en los textos –amplios sistemas de evaluación de la calidad–. Esta idea general resume además lo que con claridad exponen Rivzi y Lingard (2013) sobre política y educación.

25 Para el Cidac (1992) la calidad educativa como parte de la agenda política inicia con la Reforma Integral Educativa de 1971. Como demostré en el apartado anterior, esto es cierto, pero el lugar que ocupa es todavía tangencial. Fue una respuesta inmediata a la UNESCO, pero no se sistematizó en la reforma educativa. Sin embargo, el gobierno de López Portillo sí lo tornó objetivo prioritario. De ahí que pueda considerarse este gobierno como el primero que trata de hacer de la calidad una estrategia política. El Cidac es un centro de investigación privada

cación (PNE) de 1977, publicado bajo la coordinación del secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, tenía como objetivos fundamentales

> afirmar el carácter popular y democrático del sistema educativo. Elevar la calidad de la educación, estrechar su vinculación al proceso de desarrollo, y comprometer la acción de la sociedad en el esfuerzo educativo nacional, la difusión de la cultura y la capacitación para el trabajo (SEP, 1977a: 6).

Elevar la calidad de la educación era central para impulsar el desarrollo del país y para "alcanzar el desenvolvimiento armónico de todas las facultades del ser humano" (SEP, 1977a: 38); es decir, de un sexenio a otro hay un salto importante, pues se pasa de concebir la calidad de la educación como un elemento que mide los aspectos cualitativos del sistema, como pueden ser los contenidos o las prácticas docentes, a concebirla como agente transformador indispensable para formar al mexicano. Esta evolución continuará y se radicalizará con el tiempo, al grado de promover tres lustros después la creación a través de la educación de "seres humanos de calidad" (Schmelkes, 1994: 3).[26]

Ante tal alcance y responsabilidad delegada a la calidad fue necesario comenzar a especificarla un poco más. "Con el propósito de elevar la calidad de la educación y orientarla al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano se proponen" tres grandes estrategias: 1) "Mejorar la eficiencia interna del sistema de manera

---

de visión neoliberal, por lo que sólo observa la calidad educativa a partir de resultados y vínculos entre educación y mercado. Sin embargo, en su momento fue importante, pues representó dos ramas de la calidad en educación: por un lado, el papel de los organismos civiles vinculados con el gran capital como voces poderosas en el tema; por otro, profundizó el señalamiento de que la educación sólo es de calidad en cuanto sirva al mundo productivo, al estilo del Banco Mundial.

26 Aunque Sylvia Schmelkes es una gran defensora de los seres humanos de calidad, la idea no es original. Por ejemplo, en 1979, en el marco de un contexto complejo y violento en América Latina, en la Declaración de México de 1979 auspiciada por la UNESCO se habla de seres humanos de calidad. Cuando se habla de seres humanos de calidad siempre hay que recordar que implica que hay seres humanos de mala calidad.

que el proceso de enseñanza-aprendizaje[27] se realice en condiciones" que permitan alcanzar objetivos de todos los niveles y sistemas. Para esto hay que estimular la innovación y la investigación que "apoyen un proceso más racional de la toma de decisiones", se evalúe el rendimiento, se revise permanentemente las estructuras de los ciclos educativos y los planes de estudio y se mejore la administración del sistema. 2) "Revisar e incrementar los programas dirigidos a la formación y mejoramiento del personal docente y el otorgamiento de estímulos y apoyos que promuevan su bienestar", para lo que era necesario reformar los planes de educación normal, intensificar los procesos de formación permanente en servicio para su mejoramiento cultural, promover el diseño, producción y distribución de materiales didácticos y elevar las condiciones de vida de los docentes. 3) "Enriquecer la vida cultural, social y recreativa de las escuelas y de la propia comunidad para contribuir al desarrollo armónico e integral del educando", para lo que era necesario estimular la sensibilidad artística de alumnos y maestros, desarrollar programas que favorecieran la formación cívica y la actitud solidaria, vigorizar las instituciones que fomentaran la práctica del deporte y el mejoramiento de la cultura general de la población con libros, bibliotecas y fomento del hábito de lectura (SEP, 1977a: 41-43). Escoger el sendero de la calidad, por tanto, garantizaba la eficiencia del sistema, el control docente y el mejoramiento cultural de los maestros, los educandos y la población en general.

Eficiencia, calidad y cultura se desglosan en los objetivos particulares para la educación primaria y media, pero conservando aquí su condición original de cualidad y de objeto de deseo, abandonando de nuevo su potencial de agencia. Los programas en el PNE de 1977 están estructurados con claridad y orden. A cada área programática, le corresponden tres programas. El segundo, en ambos casos, está destinado al mejoramiento de la calidad de la educación. Los otros dos son atención a la demanda y relación con la comunidad.

27 En las décadas que abarca este capítulo, se tendía a usar enseñanza-aprendizaje para recalcar que era un mismo proceso. Esto ha acarreado graves errores conceptuales, pues termina por perderse la especificidad de cada parte del proceso educativo. La calidad educativa los separará nuevamente.

Asimismo, cada programa se subdivide nuevamente en tres subprogramas, que en el caso de la calidad educativa son normas y gestión; actualización de programas y formación docente o de personal especializado (SEP, 1977b). En primaria, el programa de mejoramiento de la calidad educativa se redujo a dos subprogramas íntimamente ligados: investigación educativa y desarrollo y evaluación del currículo. La modificación de la triada anterior (gestión, contenidos y formación docente) se debe a una nueva visión de la función de la investigación educativa. Para modificar la formación docente, por ejemplo, es necesario primero hacer un diagnóstico fundamentado de su situación; es decir, una evaluación aplicada por las ciencias de la educación. "La investigación educativa estará debidamente identificada y relacionada con las funciones de evaluación, diseño curricular, planeación, dirección y administración de la enseñanza, a efecto de promover y expeditar las innovaciones que se juzguen convenientes" (SEP, 1977b: 51).

En secundaria o media básica, el mejoramiento para la calidad de la educación se centraba en el binomio cantidad-calidad o cuantitativo-cualitativo. El primer término del binomio se preocupaba por el problema de la expansión del sistema educativo y por la necesidad de cubrir la demanda, que cada día era mayor tras el crecimiento demográfico iniciado dos décadas antes. Sobre la segunda parte se argumentaba igual que seis años antes; es decir, afirmando que el crecimiento acarreó inevitablemente un deterioro de los aspectos cualitativos y que la reforma del sexenio anterior, aunque no lo mencionan explícitamente, no respondió en sus contenidos, enfoques y diseños programáticos "a las necesidades psicológicas y sociales de los alumnos y a las condiciones geográficas y económicas de las distintas regiones del país" (SEP, 1977b: 57). Sin embargo, el PNE de 1977 y su concepción de calidad educativa terminó centrándose en aspectos de gestión a través de la coordinación administrativa y la reestructuración del sistema de supervisión (SEP, 1977b: 62-63). La secundaria fue en este sexenio presidencial (1976-1982) y el siguiente (1982-1988) sustantivo de las peroratas oficiales sobre calidad y justicia social, pero en los hechos poco o nada se modificó. Por ejemplo, siguió habiendo dos sistemas curriculares, uno centrado en áreas de

conocimiento y otro en disciplinas (Sandoval, 2002; 50); tampoco se declaró nivel de educación obligatoria, como tanto se prometió. La reforma del sistema a la educación secundaria como parte de las políticas de calidad ocurrió hasta 1992.

Las ciencias de la educación

El gobierno de José López Portillo fue muy prolífico en el uso del concepto de la calidad educativa tanto en el aspecto de cualidad como en el de agencia, pero las modificaciones al sistema educativo en sus seis años de gobierno fueron muy pocas. Quizá lo más valioso para la historia de la calidad educativa en México sea la sedimentación de la función otorgada explícitamente a la investigación educativa y el papel propositivo y suavemente crítico que adoptó. Ya en el sexenio anterior, el Departamento de Investigación Educativa del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-Cinvestav) había sido parte sustancial de la producción de materiales didácticos para la reforma educativa, pero es en este tiempo cuando la idea de calidad, sobre todo vista en sus aspectos académicos, numéricos y funcionalistas, cobró fuerza. El impulso a las ciencias de la educación no terminó ahí y no fue homogéneo. En este mismo sexenio, se fundó en 1979 la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) con la finalidad de dar apoyo a la formación docente. Esta universidad, a diferencia de buena parte de la investigación educativa que comenzaba a consolidarse, no ha logrado desarrollar muchos grupos de investigación de alta experiencia académica. Al mismo tiempo, actualmente existen en su interior dos fuertes tendencias contrarias, ya que simultáneamente ha sido dadora de infinidad de académicos que han vivido en movimiento pendular entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la UPN y, por lo tanto, han sido los responsables de la aplicación de muchas de las políticas educativas, y grupos de académicos que los han enfrentado directamente y con cuestionamientos muy fundamentados desde posicionamientos marxistas y de la pedagogía crítica. En resumen, es una universidad que forma mayormente pedagogos y psicólogos educativos para trabajar en las escuelas y otros ámbitos que los re-

quieran, pero que su principal característica histórica es la lucha política entre quienes defienden y participan en las políticas educativas de la SEP y quienes se oponen a ellas. En otras palabras, la UPN vive todavía el mismo encontronazo, con sus variaciones y cambios históricos, de la década que la vio nacer: vestigios del desarrollismo que bien podríamos llamar neodesarrollismo (progreso lineal-educación y mercado-psicología, sociología y economía) contra pedagogía crítica (educación popular y crítica-neomarxismo-pedagogía).

A la vuelta de la década, se organizó en 1981 el Primer Congreso Nacional de Investigación Educativa (CNIE) que reunió a los principales investigadores del momento. En el documento base del primer CNIE ya se tenía un área temática de "Evaluación de la cobertura y calidad de la educación" a cargo Gabriel Cámara, mismo que en la actualidad es colocado por grupos empresariales como Mexicanos Primero como ejemplo de la pedagogía de calidad. Este documento es un primer estado del conocimiento de la investigación educativa dedicado al tema, que muestra todavía la etapa en la que la calidad y la cantidad son dos caras del mismo discurso.[28] Al unísono, refleja la unión entre evaluación y calidad y del proceso mediante el cual la primera se convierte paulatinamente en condición necesaria de la segunda. El estudio muestra una tendencia clara en las investigaciones sobre evaluación

> y señala por simplicidad y conveniencia tres etapas de desarrollo: 1) la primera en la que calidad equivale simplemente a cobertura, 2) la segunda en la que calidad equivale al logro del estándar aceptado y 3) la tercera en la que además del estándar, para juzgar la calidad se emplean componentes situacionales de quienes se ven involucrados en el proceso (CNIE, 1981: 322-333).

Asimismo, este documento revela parte importante del poder de la calidad educativa: "el individuo es el último juez de su avance y aun del mismo proceso porque se le da a avanzar. Es decir, que en

28 Como se demuestra a lo largo del libro, el sentimiento de *trade off* de cobertura por calidad se va eliminando. Ahora se reconoce que si no hay cobertura no hay inclusión y por tanto no se cumple el primer requisito de la calidad. Actualmente, el eslogan es cobertura con calidad.

educación la última norma de calidad debe estar en el individuo". Y continúa: hay

> un componente social del conocimiento y del aprendizaje que pone el criterio de evaluación también en el grupo no sólo en el individuo. Cuando el individuo interactúa en un grupo, los miembros del grupo son ahora los jueces de la acción. En nuestro caso, de la calidad de la acción que resulta de los conocimientos que logró la persona (CNIE, 1981: 338).

Finalmente, muestra lo incipiente de la investigación educativa mexicana, pues la bibliografía citada es de autores extranjeros.

El grupo de investigadores que ocupó el papel más relevante y en ocasiones más próximo a la SEP es el que se reunía en el CEE, con Pablo Latapí y Carlos Muñoz Izquierdo a la cabeza. El Centro publicaba una de las principales revistas de ese momento, la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, que dedicó dos editoriales, uno en 1980 y otro en 1982, al problema de la calidad educativa. El primero fue una respuesta al Plan Global de Desarrollo 1980-1982 con el que López Portillo reajustaba, con bastante laxitud, sus metas para los dos últimos años de gobierno. Sobre educación se propuso

> impulsar la educación universal de diez grados en 1982 y vincular el sistema educativo con los nuevos requerimientos del sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como elevar la calidad de la educación, mejorar el nivel cultural del país y aumentar la eficiencia del sistema educativo (Presidencia de la República, 1980: 330).

En conjunto, el CEE sostenía que la historia del sistema educativo mexicano había establecido tres tipos de acciones para equilibrar cantidad y calidad, y que ninguna funcionó en México. Las tres acciones eran preocuparse simultáneamente por la calidad y la expansión del sistema educativo; mejorar la calidad para después preocuparse por la cobertura, o cubrir la demanda para posteriormente centrarse en la calidad. La primera, aunque la más válida para los

investigadores, había sido inviable por el escaso desarrollo nacional. La segunda fue detenida ex profeso por

> la presión social alrededor de la gran masa, tanto la ejercida directamente por ella como la manejada ideológicamente por grupos de oposición, ha hecho que esta estrategia no haya podido continuar sostenidamente sus programas. El imperativo de dar atención a una mayoría sobreabunda la necesidad de mejoras cualitativas en un sistema educativo oficial (CEE, 1980: VI).

Y la tercera, que es por la que optaron los gobiernos mexicanos, cobró un precio muy alto:

> Miles de escuelas no son mucho más que fantasmas institucionales que aumentan las cifras estadísticas, aulas para las que están, sí, inscritos los niños de la región, pero en las cuales la educación que se imparte es, en la práctica, inexistente. Éste no es siempre ni en todo lugar el caso, desde luego, pero es un caso real (CEE, 1980: VI).

Además, continúa el editorial de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, este modelo se basa en la misma idea que predominaba en ciertas visiones muy limitadas y excluyentes sobre el desarrollo en las que se piensa que el crecimiento económico, aunque sea concentrado en pocas manos, trae necesariamente mejora para toda la población. Si esto no pasó en lo económico, menos sucedió con lo educativo (CEE, 1980: VII).

Parte de las causas de la baja calidad educativa hasta 1980 y sobre lo que el Centro insistirá en 1982, se debía a la falta de definición de lo que se entiende por cualitativo en educación. No bastaba, para ellos, pensarlo sólo con los criterios de eficiencia administrativa y control de los maestros, como sostiene el PNE de 1977, sino que había que ver aspectos vinculados con el empleo, el desarrollo integral de los alumnos y la calidad de vida. Por eso, a pesar de las dificultades se tenía que regresar al primer modelo; es decir, no abandonar la cobertura de la demanda educativa y no cejar en el esfuerzo por mejorar los aspectos cualitativos. Era necesario

> sostener una pauta de crecimiento que haga interaccionar constantemente lo cuantitativo con lo cualitativo, y no esperar lograr un alto nivel en lo primero para después pasar a lo segundo. Es posible atender a la población y preparar los caminos realistas y firmes que le permitan a esa misma población ir definiendo, a lo largo de su educación, qué quiere decir "mejorar la calidad educativa" o, en definitiva, "mejorar el nivel de vida" (CEE, 1980: IX-X).

El argumento del Centro presenta por lo menos tres puntos a señalar: la oposición a la calidad educativa está ideológicamente marcada y la sostiene la gran masa;[29] lo que se entiende por calidad educativa es responsabilidad de la población y no necesariamente del gobierno, y es necesario definir de alguna manera la calidad educativa para dirigir las políticas públicas en educación.

El primer gran esfuerzo por hacerlo se dio en 1982 de la mano de Carlos Muñoz Izquierdo, uno de los líderes académicos del CEE,[30] economista de formación y ejemplo icónico de cómo la calidad educativa como política permitió que las ciencias sociales le arrebataran el discurso educativo a los pedagogos. En un ensayo titulado "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México", este autor señala una serie de indicadores que pueden apoyar, de acuerdo con el PNE de 1977, la mejora de la calidad educativa. Ahí propone diez criterios de evaluación para la calidad educativa que no tiene sentido desarrollar aquí.[31] Lo que me

29 El discurso del CEE se produce dentro de un Estado autoritario y de partido de Estado. Es claro que la investigación educativa de este Centro, aunque crítica en ciertos aspectos, tiene la finalidad de responder a las demandas de política educativa del PRI. De ahí la crítica a la oposición como quien ideológicamente manipula a las masas. En este sentido, lo que cuestiona es la eficiencia de la política, pero no el modelo capitalista predominante. De ahí que calidad educativa se engarce casi naturalmente con cierto trabajo de los especialistas en educación en esa época.

30 Es importante señalar que Pablo Latapí desde noviembre de 1976 ya había señalado la importancia de la calidad de la educación en el número 2 de la revista *Proceso*, aspecto que no abandonará a lo largo de su prolífica carrera. Sin embargo, no da una definición tan puntualizada como la de su colega Muñoz Izquierdo. Lo importante de este dato es que Latapí es el primer investigador que sistemáticamente utilizará los artículos de opinión en importantes revistas nacionales para tratar de influir no sólo en las políticas públicas, sino en la opinión pública.

31 Los diez criterios son satisfacción de la demanda efectiva; satisfacción de la demanda total; intensidad de la atención docente; calidad de la interacción docente alumno; regulación de la

interesa resaltar son los aspectos relevantes del pensamiento de Muñoz Izquierdo que impulsan la transformación de la epistemología de los saberes escolares y los modelos de sujeto y ciudadanos que se desarrollarán con amplitud a partir de la reforma salinista de 1992. La primera de ellas es un reconocimiento al texto de Beeby, sobre todo a la última etapa de desarrollo educativo creado por él, donde se alienta a pensar por sí mismo, pero cuestionando con razón la línea evolutiva de su propuesta. Para el investigador mexicano,

> la calidad de la educación del Tercer Mundo no "evolucionará" por sí misma, hacia etapas en las que se obtengan resultados de mejor calidad [...] será distinta sólo cuando las autoridades responsables del sistema adopten estrategias de cambio [que] incluyan todos los elementos necesarios para contrarrestar las inercias que se oponen al logro de los objetivos del sistema educacional (Muñoz Izquierdo, 1982: 87).

Por tanto, se reconoce, por un lado, la dimensión global del discurso utilizado, aunque se niega el sentido evolutivo de Beeby y de sus seguidores como Coombs, pero se reconoce que la dirección, el futuro deseable, es el mismo. También, establece la calidad educativa como mediador en el poder transformador del Estado y las inercias culturales –y agrego yo políticas, de los maestros y de otros actores del sistema educativo– que impiden el desarrollo. Y, aún más importante, si el cambio depende de las autoridades, se afirma que la calidad educativa se produce desde arriba y por tanto establece relaciones verticales entre los actores de los sistemas educativos. La verticalidad del cambio –y su inherente cualidad impositiva– permite suponer que ahí se encuentra una simiente de lo que posteriormente será parte sustantiva de la calidad educativa: la función del líder y de su capacidad de liderazgo para la transformación educativa.

El intersticio entre calidad educativa como desarrollo y la cultura institucional como inmovilidad es el territorio donde la calidad encuentra su potencial operativo, su valor instrumental. Para Muñoz

---

pirámide escolar; retención escolar; aprovechamiento académico; relevancia de la educación para el desarrollo personal; relevancia para la vida productiva, y relevancia para la vida cultural, social y política (Muñoz Izquierdo, 1982: 88)

Izquierdo, la calidad educativa no es un objetivo terminal, sino que se ubica entre los objetivos convencionales y los ideales. Los primeros se definen después de tomar en cuenta dinámicas típicas del sistema educativo, mientras que los segundos no se deprenden de los anteriores si no en aspectos que se consideran posibles y a veces utópicos. El enfoque de calidad educativa debe ubicarse entre estas dos miradas excluyentes entre sí y proponerse como objeto instrumental; es decir,

> sin dejar de considerar los factores que condicionan el funcionamiento y limitan la eficacia del sistema educativo, define los objetivos de las políticas educacionales en términos que consideran las acciones que deben ser desarrolladas para que las actividades educativas contrarresten las inercias que hemos mencionado, y aproximen así, paulatinamente, sus resultados hacia las definiciones de los objetivos de las políticas educativas (Muñoz Izquierdo, 1982: 76).

Esto es, la calidad educativa implica ciertas acciones y por tanto es agencia del cambio.

El último aspecto de este texto cuasi fundacional de la definición de la investigación educativa sobre calidad de la educación en el que quiero enfocar mi atención es el sujeto educado que se vislumbra en lontananza a partir de cierta idea de relevancia. Esto se puede observar por lo menos en tres de los diez criterios de evaluación: relevancia de la educación para el desarrollo personal; relevancia para la vida productiva, y relevancia para la vida cultural, social y política. El orden no es casual, pues primero es la persona para sí misma, después es el sujeto trabajador y después el sujeto político. La relevancia hace referencia, según el posicionamiento de Muñoz Izquierdo, a cuatro aspectos: lo psicológico se encuentra en la educación y el nivel de desarrollo o de aprendizaje cognitivo; la pedagogía se vincula más con los intereses del alumno; la economía, la relación entre educación y mercado laboral; y la sociología y también para la antropología, la relación con el contexto cultural y en especial el grupo social. Muñoz Izquierdo conjunta tres dimensiones en tres indicadores, dejando la pedagogía y la filosofía que la constituye a un lado. El desarrollo personal implica manejar diversos instrumentos

de comunicación y diversos métodos para obtener, registrar, clasificar y analizar la información obtenida y ver si lo puede hacer en situaciones de la vida real. Estas habilidades tienen que ser perdurables. La relevancia productiva hace referencia a actitudes de solidaridad, de creatividad y de valorización del trabajo. Finalmente, si la calidad en la educación promueve la relevancia para la vida cultural, social y política debe conseguir "el desarrollo de una conciencia crítica que lleve, a cada grupo social, al reconocimiento del papel que le corresponde dentro de la historia" (Muñoz Izquierdo, 1982: 78-79).

La idea de sujeto que se lee detrás del velo de los indicadores se puede resumir así: el individuo educado será un individuo de calidad si tiene las habilidades cognitivas suficientes que le permitan ir aprendiendo a lo largo de la vida; es capaz de ser creativo y solidario en el mundo del trabajo y, sobre todo, es crítico cuanto reconoce su lugar en la historia; es decir, ¿campesino, obrero, empresario, líder o mendicante? Esto último no queda del todo claro, pero sí permite interpretar una visión estática, dada, de las jerarquías sociales a pesar de que se hable de la educación para la movilidad social, pues lo que se mueve es el individuo a través de la escala social, no la estructura social ni el sistema productivo. El modelo de desarrollo no está en cuestión con la calidad educativa, lo que está en duda son los caminos que hay que tomar para llegar a él. El problema es de medios no de fines. Es el mismo modelo que a la postre será el de la inclusión diferencial. La calidad educativa esgrimida por Muñoz Izquierdo hace varios movimientos que serán fundamentales en las reformas educativas subsecuentes: la naturaleza del aprendizaje sólo se entiende desde una mirada cognitiva, donde lo emocional y lo afectivo quedan excluidos; la solidaridad y la creatividad pasan a ser parte de un buen trabajador. Hay un salto muy significativo de una idea de educación escolarizada y por tanto de currículo, que abandona en buena medida el humanismo y entra de lleno en el eficientismo.

En este mismo tiempo, tras la crisis económica producida por la caída del precio del petróleo y el sobreendeudamiento externo del país, la llegada del nuevo presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) sería el momento idóneo para la introducción de políticas neoliberales. Impulsado por el BM y otros organismos internacio-

nales, se inició un fuerte periodo de recortes al presupuesto público destinado a gasto social y en especial a la educación. La década de los ochenta fue para el sistema educativo y en especial para el magisterio un tiempo aciago, donde los salarios reales bajaron y el dominio de Carlos Jongitud Barrios sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y su camarilla reunida en Vanguardia Revolucionaria se agudizó. Este sexenio fue profuso en el uso de la calidad educativa y esto es importante porque, a pesar de que todavía mantiene dejos de nacionalismo revolucionario e identidad nacional creados a mitad del siglo XX, el impacto de la globalización comienza a ser más notorio. Es para muchos autores el inicio de las políticas neoliberales en educación (Alcántara, 2008) y la eclosión de la calidad educativa en el mundo. A partir de aquí, los 30 años siguientes vivirán, en lo relativo a nuestro tema estudio, dos procesos paralelos en algunos tramos y con muchas intersecciones en otros, crisis económica, estancamiento y poco crecimiento por un lado, y aumento de las políticas educativas basadas en la verborrea de la calidad educativa por otro. Podría leerse entonces: a mayor crisis económica, mayor énfasis en la calidad educativa.

El impacto estadunidense

Para cuando Miguel de la Madrid y su secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles, publicaron el Programa Nacional de Educación Cultura, Recreación y Deporte (PNECRyD) en 1984 el contexto internacional ya había afianzado su postura. Los primeros años de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos de América y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña sentaron las bases de las reformas que todavía estamos padeciendo hoy día. En 1980, la UNESCO estableció una serie de programas regionales, como el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, el Programa Regional para la Erradicación del Analfabetismo en África y el Programa de Educación para Todos en Asia y el Pacífico. En Estados Unidos, se publicó en 1983 uno de los documentos más alarmistas, conservadores e influyentes de esa década: *A nation at risk*. Otro

acontecimiento importante para la calidad educativa fue la reunión de ministros de educación de la OCDE en París, en 1984, aunque la visión acabada de lo que este organismo entendía sobre el tema se publicó hasta 1991 (OCDE, 1991). Cada uno de estos planes, diagnósticos o concilios políticos tiene sus particularidades, pero comparte la convicción de que tras el proceso de masificación de los sistemas educativos nacionales y, para ellos, las cada vez más apremiantes necesidades de abrir las fronteras comerciales y crear nueva mano de obra, el desplazamiento de los significados de la calidad total del mundo empresarial al mundo educativo era impostergable.

En el caso de *A nation at risk,* tenemos un impulso poderoso desde los sectores más conservadores de Estados Unidos para promover reformas educativas de escala nacional e internacional. Este documento es relevante por unir la calidad educativa y la equidad en el discurso (National Commission on Excelence in Education, NCEE por sus siglas en inglés) (NCEE, 1983: 12), promover un vínculo más estrecho entre mercado laboral y escuela, hacer equivalencias de los conocimientos y las habilidades del trabajador eficiente y el ciudadano participativo, promover una reforma curricular basada en las matemáticas, las ciencias, la tecnología y las habilidades para aprender a lo largo de la vida, evaluar a los docentes, hacer más eficiente el tiempo escolar y extra escolar, delinear nuevos estándares de rendimiento con la redefinición de los contenidos básicos (*back to the basics*),[32] promover una sociedad civil fiscalizadora, puntualizar la importancia de una sociedad del conocimiento para la era

32 Hay que tomar en cuenta que *back to the basics* no difiere sustancialmente del proyecto educativo estadunidense de 1958, tras el lanzamiento del Sputnik por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1957, llamado National Defense Education Act. "Aunque la seguridad nacional era el motivo explícito del proyecto, el reforzamiento del sistema educativo y de su orientación hacia las necesidades de la industria en aquella época –y de hecho no resultada difícil rastrear las modalidades mediante las cuales ese estímulo a la educación benefició a las empresas estadounidenses en años posteriores–. La financiación también tuvo una miríada de efectos imprevistos, fomentando la educación en numerosas áreas [...] Vale la pena señalar que aunque la financiación por parte de las corporaciones sigue centrándose en las ciencias, conforme al viejo modelo industrial, las necesidades de la empresa en nuestra era presente de producción biopolítica son iguales o mayores en áreas de desarrollo lingüístico, comunicativo e intelectual, típicas de la educación en humanidades y cuya financiación ha sufrido un descenso espectacular" (Hardt y Negri, 2012: 83-84)

de la información y sostener en reiteradas ocasiones que el cambio provendrá con el liderazgo; es decir, desde arriba. *A nation at risk* implica, entre muchos otros temas, el inicio de la sustitución en escala regional de la educación como mecanismo de igualdad por el de equidad. Este último, como iré demostrando, implica en la práctica real el abandono de políticas de carácter universal por el de políticas focalizadas y por tanto de inclusión diferencial, pues la posibilidad o no de recibir apoyo financiero o de otro tipo por parte de los gobiernos depende de las condiciones de desigualdad existentes. Por supuesto, la equidad excluye de las políticas focalizadas a muchos grupos, pero se hace con el argumento de fomentar una inclusión total al crear las condiciones para la igualdad de oportunidades.[33]

Todos estos elementos aparecerán en las reformas educativas mexicanas y en el proyecto de la UNESCO de Educación para Todos de 1990, acontecimiento que dio inicio a la etapa de eclosión de la calidad educativa en América Latina y México; además, *A nation at risk* estaba imbuido por un sentimiento patriótico y belicoso característico del gobierno de Ronald Reagan. Es un panfleto breve y muy poderoso que aunque no se preocupa por definir calidad, sí la subsume a la idea de excelencia en tres niveles: el individual, donde cada estudiante se desempeña al máximo de sus habilidades y capacidades tanto en la escuela como en el lugar de trabajo; el escolar, que eleva las expectativas y los estándares y lucha para que todos los alumnos lo alcancen; y el social, que adopta la política de excelencia educativa que debe formar en las habilidades necesarias para hacer frente a un mundo en constante y rápida transformación (NCEE, 1983: 20). Por último, este manifiesto crea una importante sensación de crisis del sistema educativo como consecuencia de dos décadas de ineficiencia estatal o, podría agregarse, de 20 años de movimientos

33 Una crítica muy sustantiva a las políticas de equidad y su resultado en la focalización de acciones puede verse en Arturo Escobar (1999: 166). A este tipo de programas, los denomina Aparatos y Prácticas de Ajuste Social (APAS). "Con diferentes niveles de alcance, sofisticación, apoyo estatal y hasta cinismo, las diversas APAS no sólo manifiestan nuevamente la propensión de las clases dominantes latinoamericanas a experimentar e improvisar con las clases populares [...] sino que también se proponen transformar las bases sociales y culturales de la movilización". Todas las APAS, sostiene, buscan no sólo hacer reajustes económicos, sino transformar las dinámicas culturales de los sectores populares.

alternativos, didácticas renovadoras y constitución de nuevos sujetos que dislocaron seriamente la idea del estadunidense tradicional (Pinar, 2004). En este sentido, la idea de crisis responde más bien a la política más amplia de reacción a las transformaciones culturales de las décadas de los sesenta y setenta.[34]

El Proyecto Principal de Educación

El caso de América Latina es distinto al de Estados Unidos, aunque por supuesto están estrechamente ligados. Mientras que en la potencia mundial la calidad educativa cobra relevancia hegemónica de la mano del capital humano, de estructuras democráticas internas y en cierta medida contra los transformaciones culturales de las dos décadas anteriores, en los países latinoamericanos la calidad educativa se monta sobre regímenes dictatoriales o autoritarios que persiguieron a la oposición política y cultural con técnicas criminales violatorias de los derechos humanos. Los regímenes militares en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, entre otros, y las políticas autoritarias y de guerra sucia contra otras alternativas políticas en México, son ejemplo de lo anterior. Muchos sectores del magisterio de la región fueron perseguidos, al grado de que, en el caso mexicano, se vieron empujados a tomar las armas, como en los casos de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez en el estado sureño de Guerrero. En este contexto o más bien gracias a él, la UNESCO promovió, diseñó e implemento el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, pilar de la expansión de las políticas de calidad educativa en la región. En él, participaron muchos de los especialistas en educación, como Tedesco y Rama, que serían impulsores y actores de nivel continental y nacional en las reformas educativas de la década de los noventa.

El proyecto encontró forma en la reunión de 1979 bajo el auspicio de la UNESCO, la CEPAL y la OEA, cuyo anfitrión fue el gobierno

34 La lucha de estos grupos conservadores no quedaría aquí; en 1997, se publicó *The nation still at risk*, donde se reafirma lo dicho en la década anterior. Una crítica sobre ambos documentos y el papel de las fundaciones para sostener esta política puede verse en Jurjo Torres Santomé (2001: 59-60).

mexicano. Ahí asistieron los ministros de educación de la región y publicaron la Declaración de México. En ella, la única mención a la calidad se hace en referencia a las personas y no al sistema educativo: “el desarrollo no puede medirse sólo por los bienes o los recursos de que dispone una comunidad sino, fundamentalmente, por la calidad de las personas que los producen o los usan” (UNESCO, 1980: 12). Pero lo significativo de esta Declaración no radica en la calidad de la educación per se, sino en los andamios que se levantan para poder introducirla a lo largo de la siguiente década. En este entramado, destaca la valoración de los conocimientos científicos y tecnológicos, la educación permanente a través de la continuidad entre la educación escolarizada y la extra escolar para así “estrechar la vinculación de los sistemas educativos con el mundo del trabajo” (UNESCO, 1980: 12), la renuncia a la teoría de la dependencia y el reconocimiento de un nuevo orden económico “internacional como prerrequisito básico para que los países de la región puedan llevar a cabo sus proyectos nacionales” (UNESCO, 1980: 12), evaluar a los docentes y, algo fundamental en las nuevas relaciones que se van estableciendo entre los gobiernos nacionales e internacionales, la solicitud de los países para que la UNESCO intervenga en el desarrollo de las políticas educativas.

Los regímenes de facto que dominaban casi todo América Latina o, como en el caso de México, bajo el puño del partido de Estado, son parte importante para comprender por qué la CEPAL y la OEA auspiciaron esta reunión. En primer lugar, el golpe de Estado de Augusto Pinochet de 1973 cooptó a la oficina regional de la UNESCO en Santiago de Chile, haciendo imposible trabajo crítico alguno a la situación política del momento. Lo mismo sucedió con la CEPAL, importante Centro donde se desarrolló la teoría de la dependencia y que hizo que muchos de sus teóricos sufrieran el exilio, como el caso de Celso Furtado. Por su parte, la OEA fue importante en el silenciamiento de las reiteradas violaciones a los derechos humanos de los regímenes militares, siempre con la venia de Estados Unidos. Pero las propuestas de la Declaración de México no se quedan ahí. Hay una mención explícita a la renuncia de la teoría de la dependencia y a la pretensión de diseñar formas alternativas de desarrollo, de

acuerdo con proyectos globales más amplios; es decir, el nuevo orden económico internacional (NOEI).

La UNESCO promovió el NOEI desde la decimoctava Conferencia General del organismo de 1974 en París, Francia, de acuerdo con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de ese mismo año. El NOEI fue un intento de los países no alineados de promover relaciones de intercambio económicas más justas entre los diferentes países, por lo que había que levantar restricciones arancelarias en los países industrializados, ampliar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, aplicar reformas al sistema monetario internacional y promover la sujeción de las empresas trasnacionales. Fue un movimiento importante contra el control de la comisión trilateral por Estados Unidos, Europa y Japón, y que tenía como instrumentos básicos el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Peña, 1980). Cabe destacar que el apoyo de los gobiernos golpistas latinoamericanos al NOEI en la Declaración de México es ejemplo del ardid discursivo mediante el cual los gobiernos autoritarios y militaristas fueron revirtiendo el discurso de los no alineados hacia sus propios intereses. Con la calidad educativa sucede lo mismo, ya que se relacionó con la posibilidad de un nuevo orden económico plural por parte de gobiernos carentes de toda institución democrática dentro de sus fronteras. El ejemplo más claro es la reforma que se inició en el Chile de Pinochet en 1981 bajo los discursos de calidad educativa y dentro del marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Otra muestra es la implementación de programas de calidad educativa en 1977, en plena represión militar, en Argentina, por el ministro de Educación, Juan J. Catalán (Pineau, 2014). El mismo proceso, pero ya no con los conceptos, sino con los investigadores, se comenzará con los procesos de transición a la democracia en la década de los ochenta y con mayor magnitud en la última década del siglo XX (Gentili, 2011).

En 1980, la iniciativa regional es aprobada en la Conferencia General de la UNESCO con el nombre de Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (Promedlac). Este Proyecto tuvo una

duración de 20 años, entre 1980 y el 2000, y aunque sufrió modificaciones continuas, muchos de sus elementos perduran hasta el día de hoy. Sus tres principales objetivos fueron alcanzar la escolarización básica entre ocho y diez años de duración, superar el analfabetismo y mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos "a través de la realización de las reformas necesarias" (UNESCO, 1981). La calidad educativa recibe un nuevo impulso para convertirse por tanto en objetivo primordial de las políticas públicas en educación no sólo de México, sino también de la región latinoamericana y caribeña. Para alcanzar estos tres objetivos generales, se plantearon once puntos específicos, entre los que destacan alzar el porcentaje del producto nacional bruto destinado a educación (7 u 8 por ciento), renovar la formación y capacitación docente y la eficiencia en la administración y la supervisión, propiciar el desarrollo científico y tecnológico, vincular la educación y el trabajo productivo, promover una pedagógica creativa fundada en la investigación educativa, fomentar la educación permanente, aprovechar los medios de comunicación, capacitar a los cuadros dirigentes de los colectivos docentes e impulsar la educación preescolar como instrumento esencial para la igualdad de oportunidades (UNESCO, 1981). A pesar de esta puntualización, la reunión de Quito de 1981 no definió qué se entendía por calidad educativa. De nuevo, lo nebuloso del concepto en esta etapa es fundamental para su introducción en los rincones de los sistemas educativos del Caribe y de América Latina.

A lo largo de la década de los ochenta, muchos de estos objetivos no se cumplieron a cabalidad. Se avanzó bastante en la cobertura, pues según reporta la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), dirigida en 1992 por Juan Carlos Tedesco, en 19 de 32 países se tenía en ese entonces una cobertura de más de 95 por ciento. A pesar de que durante la década de los ochenta el número de analfabetas absolutos de la región se redujo, la situación todavía era grave, pues quedaba todavía 15.1 por ciento de la población de más de 15 años de edad; es decir, 42.5 millones, por lo que la situación era de especial gravedad. Finalmente, el avance en calidad de la educación fue significativamente más lento, pues indicadores directos tales como los

> altos niveles de repetición y los bajos rendimientos académicos de algunos países [...] señalan serios problemas de calidad. Indicadores indirectos [como] los bajos niveles relativos de salarios de los maestros, la corta duración efectiva del año escolar, el reducido tiempo destinado al aprendizaje, el que muchos alumnos no dispongan de textos, las malas condiciones materiales de las escuelas o la alta deserción temporal (OREALC, 1992: 7),

también describen los problemas de calidad en la educación primaria de la región. Este informe demuestra cuatro aspectos significativos. El primero es que la evaluación de la calidad educativa en la región se ha clarificado bastante, a diferencia de lo que sucedía en los programas de educación nacionales. Segundo, que la calidad sigue siendo un problema abierto y por lo tanto debe mantenerse como objetivo no sólo del proyecto principal de la UNESCO, sino de los sistemas educativos nacionales. Tercero, que la investigación educativa basada predominantemente en las ciencias sociales ya era hegemónica y fundamental para el delineamiento de las políticas públicas en educación. Por último, dado que es un informe para la reunión de ministros en Quito en 1991, muestra cómo la definición de indicadores de calidad (descentralización, capacitación docente y renovación curricular) serán los ejes para las reformas a los sistemas educativos de la década de los noventa en la región.

Calidad y neoliberalismo a la mexicana

El gobierno mexicano de ese entonces, a pesar de tener a mano propuestas claras como la de Muñoz Izquierdo, siguió presentando opacidad en la definición de calidad educativa. No obstante, la indefinición es importante para otorgarle cierto nivel de ubicuidad, pues puede evaluar, categorizar e impulsar casi todos los rincones del sistema educativo. De ahí que pueda señalar el camino de la revolución educativa para salir de la crisis; establecer vínculos entre la demanda para ampliar el sistema educativo y la oferta de una educación de calidad; señalar los criterios para la evaluación de profesores e intentar

establecer un mayor control sobre su práctica; convertir la calidad en condición necesaria para el desarrollo individual, social, económico y nacional, y promover la justicia social a través de la calidad y la eficiencia del sistema educativo. Es claro que bajo las directrices de Miguel de la Madrid la calidad de la educación mantuvo algunas propuestas provenientes del sexenio anterior y amplió sus espacios de intervención, casi hasta la omnipresencia; para ello, retomó el impulso internacional iniciado 15 años antes y lo lanzó con increíble fuerza hasta convertirlo en un concepto que ningún actor político se atrevería a negar. En la actualidad, los grupos parlamentarios lo utilizan sin cuestionar su procedencia ideológica ni lo que implica para los procesos de enseñanza y aprendizaje, como lo demuestra la velocidad y unanimidad de las reformas legales al sistema educativo mexicano en 2012 y 2013. Por esto, es necesario detenerse en las ideas que se presentan en el PNECRyD de 1984.

La constitución del tiempo histórico, sea hacia el pasado o sea con mirada prospectiva hacia el futuro, es parte sustancial del control social. Definir de dónde se viene y hacia dónde hay que ir implica un poder simbólico que no es fácil de eludir. De la Madrid no fue ajeno a este principio. En su discurso educativo, utilizó las nociones de pasado, crisis y futuro como elementos para su articulación temporal; todas ellas reunidas dentro de la idea nuclear de Revolución Educativa. Revolución implica muchas cosas y es relativamente simple incluir este significante en la demagogia política, pero aquí tiene que ver con el pasado en dos sentidos y con la crisis –económica y educativa– que se vivía en ese presente y, sobre todo, la que amenazaba llegar en el futuro. Con el pasado tiene que ver, por un lado, con la aseveración de que el nacionalismo revolucionario, en franca decadencia después de predominar durante más de medio siglo, "es la fuerza histórica que une a todos los mexicanos" y, por otro, la revolución educativa debe "erradicar los desequilibrios, las ineficiencias y deficiencias que se han generado a través de nuestra evolución histórica" (SEP, 1984: 36). Se afilia a un origen, pero se rechaza la historia inmediata bañada por la ineficiencia evolutiva. Para romper con esta continuidad, la administración priista de ese tiempo mira hacia el pasado para

condenar el futuro de la nación al fracaso si no se llevan a cabo, inevitablemente, la reformas del presente:

> El diagnóstico de la educación en México muestra una realidad que lo sitúa en una posición de atraso frente a los niveles de desarrollo alcanzados en los países industrializados y aun respecto a algunos de similar desarrollo relativo. Al considerar el ritmo acelerado con que evolucionan la ciencia y la tecnología a nivel mundial, resulta dramática la situación de rezago en que se encontrará México hacia el año 2000,[35] si las cosas continúan como hasta ahora. Las insuficiencias del sistema educativo muestran la necesidad urgente de transformar las estructuras (SEP, 1984: 29).

El tono alarmista es profundamente similar al que un año antes utilizó la NCEE de los Estados Unidos en su informe *A nation at risk*, donde se aseveró que: "Las bases educativas de nuestra sociedad actual están siendo erosionadas por una creciente ola de mediocridad que amenaza nuestro futuro como nación y pueblo", y parte importante de este riesgo se debe a que "el mundo es de hecho una aldea global. Vivimos entre competidores determinados, bien educados y fuertemente motivados. Competimos con ellos por el posicionamiento y los mercados internacionales, no sólo con productos, sino también con ideas" (NCEE, 1983: 5-6).[36] Pero también es profundamente similar al argumento esgrimido por el fundador y presidente de la Fundación Mexicanos Primero, organización estrechamente vinculada con los grandes empresarios nacionales, cuando afirmó en 2012 que había que alcanzar al mundo, pues

> nuestro País tiene un enorme rezago en cantidad y calidad educativa, tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo, no estamos avanzando a velocidad suficiente, ni en prácticas ni en resultados. De hecho, al paso al que nos movemos, nos llevaría 50 años alcanzar el promedio de las naciones de la OCDE en matemáticas y más de 150 en comprensión lectora (González Guajardo, 2012: 4).

35 En *A nation at risk*, también se pone como límite prospectivo al año 2000 (NCEE, 1983: 13, 44).

36 Traducción mía.

El sentido catastrófico de estos discursos puede leerse así: el camino a seguir es el capitalismo, pero si no seguimos el capitalismo neoliberal y sus teorías de calidad total, viviremos en el futuro las desgracias que ese mismo sistema trae consigo. Ante tal panorama, conviene estar en la cima y no en la sima.[37]

El discurso político-educativo de Miguel de la Madrid recupera del PNE de 1977 la necesidad de descentralizar el sistema educativo y de mejorar la evaluación docente para encadenar cada vez más las iniciativas docentes en el aula. Pero modifica, o más exactamente suma, la idea de calidad educativa para tratar de fijar el concepto, una condición necesaria para el desarrollo de la justicia social. Esta modificación, aunque en apariencia menor, es trascendental para comprender el papel de la calidad educativa en posteriores discursos de equidad e inclusión; es decir, de justicia social. Por ejemplo, en el discurso presidencial del 15 de agosto de 1984, De la Madrid sentencia que "no puede haber independencia política y económica sin una razonable independencia cultural, y ésta depende de la calidad de la educación; educación para la libertad, para la democracia y para fincar las bases efectivas de una sociedad igualitaria" (SEP, 1984: 10). En el documento dedicado a la política educativa, se sostiene

> que la calidad de la educación se concib[e] como un factor estratégico para el futuro del país. Sólo en la medida en que ésta se eleve, la sociedad y el Estado podrían aspirar a que las nuevas generaciones dispongan de mejores posibilidades para satisfacer tanto las necesidades nacionales como sus aspiraciones personales. La educación, sobre todo la de calidad, es el elemento que contribuirá a fortalecer nuestro desarrollo e independencia (SEP, 1984: 39).

Paradójicamente, la independencia cultural depende de un discurso global y también la libertad, la democracia y la igualdad tienen la necesidad, para poder existir, de la calidad. Todas ellas, por cierto, ausentes en el régimen priista de esa época. Pero la calidad de la educación no sólo es condición necesaria o cualidad sustantiva e insus-

37 Otro ejemplo apocalíptico y abiertamente alineado a la propuesta de *A nation at risk* puede verse en Eduardo Andere (2003, 2006).

tituible, sino que también es un bien y, por tanto, comienza a ser un insumo evaluable para medir la igualdad y la equidad en la sociedad mexicana. En el caso del proyecto delamadridista, se asevera que "el acceso y la calidad de estos servicios [educativos y recreativos] se han distribuido de forma desigual entre los diferentes grupos sociales" (SEP, 1984; 24) y, así, la correcta distribución de este bien será fundamental para alcanzar una sociedad igualitaria (SEP, 1984: 35). Al ser un bien puede ser mercantilizado y a la vez exigido como un derecho. La interpretación del documento del PNECRyD arroja también la comprensión de la calidad educativa como un gozne conceptual que permite el paso con relativa fluidez entre el desarrollismo y el neoliberalismo, pues conceptos como independencia cultural se retoman de la pedagogía crítica y la teoría de la dependencia, pero se mantiene la linealidad del desarrollo que ya no se presenta en etapas, pero sí como posibilidad única y, al mismo tiempo, se continúa con la aplicación en contextos nacionales de modelos externos. Pero si se quita el cambio conceptual y la reducción dramática del presupuesto educativo en ese sexenio, en la práctica poco se hizo con la revolución educativa, pues murió por inanición, como escribió un editorial del CEE en 1985.

Periodización

Con el gobierno de Miguel de la Madrid en México y con el retorno de muchos países latinoamericanos a frágiles democracias, se cierra una primera etapa de la historia de la calidad educativa. Si me viera obligado a poner una fecha y un acontecimiento divisorio –a lo que no soy muy dado, pues los procesos se filtran antes y después de las efemérides– entre la etapa de la *irrupción* y la de *eclosión* de la calidad educativa en México tendría que ser 1992 y la firma del Acuerdo por la Modernización de la Educación Básica entre el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y el SNTE. Con el ANMEB comenzó una reforma educativa de la que en buena medida no hemos salido, ni siquiera con los gobiernos panistas y menos aún con la nueva ley de educación de 2013. En 1992, la educación de calidad fue central, incluso se la

describió como un derecho (SEP, 1993). Pero, dado que México ha seguido con relativa fidelidad buena parte de las políticas educativas de la UNESCO, primero, y de la OCDE, después, y que el AMNEB fue posterior a la Declaración de Quito de 1991 de la Promedlac y que ésta fue después de la Declaración de Educación para Todos de 1990 de la UNESCO, donde la equidad queda como predicado de la calidad, cuando se inició un proyecto educativo de dimensiones globales inmediatamente después del fin de la Guerra Fría, cierro la primera etapa en 1990. Más allá de la fecha y el acontecimiento ubicado en el sureste asiático y no en América Latina –y menos en México–, hay seis razones de corte cualitativo que considero para marcar 1990 como un primer corte en mi periodización.

La primera y más obvia es el fin de la Guerra Fría en 1989 con la caída del Muro de Berlín. El mundo bipolar desaparece y las posibilidades de expansión de una sola fuerza hegemónica a todos los rincones del planeta se vuelve tangible. Esta fuerza hegemónica tiene en la calidad educativa uno de sus dispositivos de control. Será parte de la construcción de un nuevo sentido común,[38] junto con los me-

38 Entiendo sentido común desde una perspectiva más gramsciana que de la filosofía del sentido común; es decir, más como un fenómeno social, ideológico e histórico que como una especie de facultad regulativa inherente que permite formular juicios. Para Gramsci, hay muchos sentidos comunes, pues son ideología que permiten dar congruencia a las contradicciones entre nuestro actuar y nuestro pensar y a nuestras relaciones sociales. La religión ha cumplido un papel relevante para la construcción del sentido común, como ahora lo hace la ciencia. Sobre la relación entre ciencia y sentido común, tema que me interesa aquí, Gramsci comentó: "¿Dónde se origina una certeza en el sentido común? Esencialmente en la religión [...] es pues una ideología, la ideología más difundida y arraigada. Me parece que es un error exigir a la ciencia como tal la prueba de la objetividad de lo real: ésta es una concepción del mundo, una filosofía, no un dato científico. [...] El trabajo científico tiene dos aspectos: uno que incansablemente rectifica el método del conocimiento, y rectifica o refuerza los órganos de las sensaciones, y el otro que aplica este método y estos órganos cada vez más perfectos para establecer lo que existe de necesario en las sensaciones y lo que es arbitrario y transitorio. Se establece así aquello que es común a todos los hombres, aquello que todos los hombres pueden ver y sentir del mismo modo, con tal de que hayan observado las condiciones científicas de investigación. En cuanto se establece esta objetividad, se le afirma: se afirma el ser en sí, el ser permanente, el ser común a todos los hombres, el ser independiente de todo punto de vista que sea meramente particular. Pero también es una concepción del mundo, es una ideología" (Gramsci, 1981: 178-179). Al desarrollar esta idea, la calidad educativa y los expertos producen lo objetivo de la calidad de la educación, por lo que tratan de definir lo que es común a todos, pero ese producto objetivo sobre lo real es también político, histórico y cultural. Para usos similares, véase también Torres Santomé (2009).

dios de comunicación, para desarrollar las políticas neoliberales en todos los ámbitos. Asimismo, las políticas educativas de los organismos internacionales, especialmente la UNESCO, serán globalizadas.

Lo anterior me lleva al segundo argumento: dado que la oposición –por ejemplo, la pedagogía crítica y el marxismo– se ve reducida a una catástrofe ideológica, económica y cultural, muchos de los principios que se sostuvieron, por lo menos retóricamente, son absorbidos por los nuevos discursos globales. Lo mismo sucede con los principios por los que lucharon y fueron reprimidos en muchos países del Cono Sur y en México, como ciertas nociones de democracia, libertad e igualdad. Es una época en América de saqueo de conceptos, donde el neoliberalismo pule cada vez su capacidad de construir discursos ultraliberales con palabras progresistas. Todos ellos serán condensados en la equidad y la igualdad de oportunidades. De ahí que, a partir de la década de los noventa, el lema del proyecto EPT sea "calidad con equidad". La idea detrás de calidad cambia y pasa de la competitividad y el esfuerzo individual, característico de *A nation at risk*, a una idea de calidad como elemento de la justicia social y, por tanto, como derecho.

El tercer argumento está intrínsecamente relacionado con los dos anteriores: ante la falta de resistencia, el discurso político educativo en América Latina durante la década de los noventa del siglo XX es indiscutiblemente homogéneo y las reformas que produce son muy parecidas, a pesar de las particularidades locales. El cambio entonces es de la indefinición de calidad educativa a una misma idea de calidad de la educación en casi toda América Latina. En otras palabras, el poder de los organismos internacionales sobre los gobiernos nacionales es cada vez mayor.

Para entender los siguientes tres argumentos de mi periodización hay que tener presente una condición de posibilidad para la irrupción del discurso de la calidad educativa en México y en el resto de América Latina. Los contextos políticos en los que aparece la calidad de la educación son profundamente autoritarios y en la gran mayoría de los países con gobiernos de facto abiertamente criminales; es decir, un discurso de origen empresarial, como será la calidad total, se convierte en política pública gracias a gobiernos

antidemocráticos. En estas condiciones, sucede mi cuarto argumento. Cuando el autoritarismo latinoamericano comienza a ceder e inicia el proceso de transición a la democracia, se da de la mano con el crecimiento de organismos no gubernamentales que incluirán en el debate por la educación a la sociedad civil. Ésta estará "representada" en México durante la década de los noventa por los articulistas de opinión, quienes serán centrales en el proceso de divulgación y familiarización con el concepto de calidad en muchos ámbitos, entre ellos la educación; esto es, a diferencia de la década de los ochenta, parte importante de la sociedad civil con posibilidad de participar en los medios de comunicación se convertirá en la "tercera silla" (gobierno-maestros-sociedad), como se verá en los capítulos tercero y cuarto. Este fenómeno se engarza con el crecimiento exponencial de los dispositivos electrónicos que multiplican los medios de comunicación y sobre todo por internet. Como veremos más adelante, en el siglo XXI, por lo menos en México, la "tercera silla" será ocupada por fundaciones, la cara altruista de los grandes capitales, que tienen a su servicio un importante número de expertos de todo tipo.

Pero hay otro actor, más allá del Estado por supuesto, sin el que la calidad educativa no hubiera podido emerger como lo hizo: los especialistas en educación. El tiempo de la institucionalización de la investigación educativa en México, iniciada a partir de la década de los sesenta con la fundación del CEE, ocurrió fundamentalmente en los setenta y sobre todo en los ochenta, cuando la pedagogía deja paso a los estudios de las ciencias sociales en educación (Pontón, 2011). Mientras más se institucionalizaba este sector, más se perfeccionó y difundió la calidad educativa. Esto es parte central de lo que denomino histéresis. En América Latina, pasa lo mismo, cuando los organismos internacionales de la región como CEPAL y las oficinas de la UNESCO son ocupados –o fueron nombrados asesores externos– por nuevos investigadores procedentes de diversas ciencias sociales extraordinariamente lúcidos, prolíficos y con el liderazgo suficiente para llevar a cabo las reformas a la educación básica, como fueron Juan Carlos Tedesco, Cristian Cox, Germán Rama, Carlos Muñoz Izquierdo y Cecilia Braslavsky, entre otros (Plá, 2014a) se desecha la teoría de la dependencia, la calidad educativa cobra fuerza. Además

de autores de informes de investigación y artículos científicos, fueron y son autores de textos de opinión y asesores de los diversos ministerios nacionales. En el cambio de etapa, de la *irrupción* a la *eclosión*, no se modifica el papel de la investigación educativa, en todo caso aumenta su influencia, gracias al reconocimiento social que posee la ciencia como conocimiento neutral y verdadero y que por lo general no ve su dimensión política.

El papel de la investigación social en las políticas educativas no es particular de México. Michel Apple considera a este grupo de investigadores como un sector intermedio, un sector muy beneficiado por las políticas educativas neoliberales. Este

> grupo aplica su especialización técnica en gestión y eficiencia para dar apoyo a los procesos de auditoría, evaluación, producción y medición requeridos por la aplicación a la educación de las prácticas neoliberales de marquetización y políticas neoconservadoras de control. En materia educativa, esta fracción se apoya y también se beneficia de exámenes *high stakes* estandarizados y de políticas educativas desarrolladas a partir de formas de auditoría reduccionistas que proporcionan los medios necesarios para lograr que dichos sistemas de evaluación y dichas políticas se pongan en funcionamiento (Apple, 2012: 51).

No es casualidad, como se verá más adelante, que la primera directora del Instituto Nacional de Evaluación Educativa desde su constitución como instituto autónomo haya sido Sylvia Schmelkes –y que por lo general, todos los directores o directoras que le precedieron fueran del mismo grupo académico-político–, importante asesora nacional e internacional de ministerios, organismos internacionales y fundaciones como Mexicanos Primero, muy próxima al imperio de Televisa.

La llegada de las ciencias sociales a la investigación educativa y su papel cada vez más protagónico en las políticas públicas sustituyó, o más bien venció, a los movimientos pedagógicos libertarios y críticos de los sesenta y setenta; además, muchos especialistas dieron continuidad disfrazada a las teorías desarrollistas basadas en la tecnificación, la eficiencia y la racionalización. Un ejemplo claro de este

proceso fue Carlos Muñoz Izquierdo –de origen economista y con doctorado en Planificación de la Educación– al criticar la teoría de C. E. Beeby. Muñoz Izquierdo (1982) difiere de Beeby en los estadios de desarrollo que deben pasar los sistemas educativos para alcanzar la deseada calidad, pero no niega que el fin sea el mismo; es decir, sea a través de estadios de desarrollo o escalando al nivel superior de un tirón, la línea del tiempo sigue siendo la misma, pero con diferente velocidad: del subdesarrollo al desarrollo. A las primeras que expulsan es a las teorías basadas en el materialismo histórico y a las teorías de la dependencia, pues a diferencia de los desarrollistas, la mirada crítica busca otra línea del tiempo por donde andar, lejos de la modernización y el retraso, la racionalización y la técnica; esto es, una primera condición de la expansión no se debió al propio desarrollo académico, sino a las condiciones políticas del momento que casi exterminan otras visiones educativas. A las segundas que exiliaron fue a las pedagogías críticas que, aunque relacionadas con las teorías de la dependencia, se separan de ellas con la pedagogía de los oprimidos de Paulo Freire. El resultado es que es innegable que la calidad de la educación penetra en América Latina porque es heredera del desarrollismo, porque se sembró en tierra autoritaria y militar, y porque en la década de los ochenta pudo implementarse con relativa facilidad ante la derrota de las ideas antagónicas; además, esa década ofreció los contextos de transición a la democracia en los que la calidad legitimó su presencia al articularse con nociones de justicia social, tan necesarias para la región. Aunque suene paradójico, en lo referente a la calidad de la educación, la democracia llevó a cabo el proceso de penetración que las dictaduras y el autoritarismo sólo consiguieron esbozar.

Al tener la calidad educativa este origen nada halagüeño, permanece la pregunta de ¿por qué tuvo éxito y se pudo expandir? La primera parte de la respuesta ya ha sido respondida: los organismos internacionales defienden el desarrollismo y hubo regímenes impermeables que también lo hicieron. Pero dado que mi intención no es únicamente narrar el devenir histórico de esta política educativa, sino tratar de responder a su papel en la revolución cultural y educativa, queda una segunda parte de la pregunta por contestar. Mi ar-

gumento, el sexto, es que la calidad educativa ha tenido una inmensa capacidad de sumar no sólo los argumentos de sus antagonistas, sino de adaptarse a los cambios culturales del momento histórico. Por tanto, aunque parezca contradictorio, la calidad educativa ha sido creada por las autoridades y al mismo tiempo por los movimientos sociales. Entre 1960 y 1970 se dieron una serie de cambios sociales, culturales, económicos y filosóficos que aceleraron los movimientos libertarios y las necesarias acomodaciones de los dispositivos de control social. Lo que hace la calidad educativa y otros discursos políticos es sumar a sus propuestas la reivindicación de los derechos de las mujeres, los grupos minoritarios o los históricamente excluidos, propuestas de autonomía y responsabilidad individual y colectiva, mayor participación ciudadana y lucha por la democracia, defensa y promoción de los derechos humanos, para crear una entelequia como respuesta a las exigencias sociales, sin dejar a un lado, o más bien, renovando, los dispositivos de control social. En otras palabras, la calidad educativa exige mayor autonomía de las escuelas, pero para poder garantizar la autonomía crea sistemas de evaluación que miden los niveles de autonomía del otro, necesita defender los derechos humanos y establecer dispositivos de vigilancia que los mantengan en jaque permanente. Este proceso se da con extraordinaria fuerza en la última parte de la década de los noventa, donde en gran parte de América Latina se han dejado atrás las dictaduras o, como en México, el autoritarismo de partido se ha ido resquebrajando poco a poco.

Educación de calidad con equidad

La Conferencia Mundial de Educación para Todos

Cuando se analizan los proyectos educativos esgrimidos por los organismos internacionales, es indispensable mirar las fuentes a partir de cómo se engarzan la ciencia social y la política. Las diferencias entre un documento científico y un documento político sobre educación son notables a primera vista. El primero puede tener la intención de explorar, describir, interpretar o proponer soluciones sobre un determinado problema educativo, lo hace a través de metodologías muy rigorosas y comúnmente se declara neutral y objetivo. En cambio, los documentos gubernamentales o de organismos internacionales, aunque muchas veces lo hacen de manera implícita, sostienen posicionamientos políticos e ideológicos, tienen la intención de impactar en la política pública y por lo general responden a tensiones entre diferentes grupos de poder y no necesariamente al referente educativo que pretenden modificar. De ahí que la Declaración Mundial para la Educación para Todos marque claramente varias direcciones a seguir por los ministerios de educación de los países miembro de la UNESCO, se traduzca a un sinnúmero de idiomas y se difunda por todos los medios posibles, mientras que un artículo sobre, por ejemplo, los índices de inequidad educativa en países del sureste asiático que no tenga más intención que describir objetivamente una realidad, se publicará en una revista especializada que determina, a través de una evaluación entre pares, si es científico o no y se desconoce si influirá o no en quienes toman las decisiones sobre políticas públicas en educación.

Sin embargo, si miramos más a fondo y otros espacios, la brecha entre ambos tipos de documento desaparece o, si llega a mantenerse,

se tienden muchos puentes entre ellos, al grado de hacer de una declaración política como la de Jomtien en 1990 o la de Quito en 1991 más científica de lo que parece y a los documentos científicos que los sustentan más políticos de lo que se acostumbra reconocer. Por tanto, los documentos políticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe no pueden ser entendidos sin los documentos científicos que los soportan y anteceden. En la intimidad, ciencia y política acarician sus cuerpos discursivos. Tan es así que la filosofía educativa, la idea profunda de ser humano, de sociedad y de función social de la educación, se encuentra con mayor nitidez en los documentos preparatorios que en los propios manifiestos de los políticos.

El programa de EPT es sin lugar a dudas el proyecto educativo global más ambicioso y con mayor impacto de las últimas tres décadas. En 1990, en Jomtien, Tailandia, se reunieron más de 150 ministros[39] de educación en la Conferencia Mundial de Educación para Todos con la finalidad de establecer lineamientos para fomentar el acceso de todos los niños a la educación básica y abatir, para fin del milenio, el analfabetismo. Asimismo, los ministros y los representantes de diversas organizaciones no gubernamentales que asistieron reafirmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en especial el derecho a la educación y definieron una serie de necesidades básicas de aprendizaje para todos. La piedra angular del proyecto fue la equidad educativa, con la necesaria dosis de calidad que se requería para conseguirla. Este último aspecto será, como demostraré más adelante, parte sustancial del proceso de cambio cultural[40] basado en la inclusión diferencial sostenida por la

39 El secretario de Educación Pública en 1990 era Manuel Bartlett Díaz. Hay que tener presente que ni Estados Unidos ni el Reino Unido participaron, pues abandonaron la UNESCO en 1985, y regresaron en 2003 y 1997, respectivamente.

40 El cambio cultural fomentado por la calidad educativa, y sólo en parte alcanzado en México, es una más de las transformaciones culturales de fines del siglo XX. La discusión amplia de este concepto desvía por mucho la atención de los objetivos de mi libro. Por eso, me parece que basta con entenderla como la transformación de prácticas, valores y símbolos, así como de la producción de subjetividades y colectividades, en la que la educación cumple un papel

calidad educativa. En la reunión del 2000 en Dakar, Senegal, el peso de la equidad será sustituido por la inclusión, pero la calidad se mantiene como garante de ambas –equidad e inclusión– y por tanto como núcleo de la educación como parte constitutiva de la justicia social. El proyecto concluyó en mayo de 2015 con el World Education Forum en Incheon, Corea del Sur, aunque se renovará hasta 2030, como describo en el cuarto capítulo. Cuatro organismos internacionales patrocinaron la Conferencia: la UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.[41]

El diagnóstico de la educación en la escala global que dio sustento a la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el de su complemento Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje era, con bastante fundamento, catastrofista. Sesenta millones de niñas y 40 millones de niños no tenían acceso a la educación primaria, casi 1 000 millones, de los cuales 70 por ciento eran mujeres, analfabetos o analfabetas funcionales, una tercera parte de adultos del mundo no tenía acceso al conocimiento impreso o a conocimientos tecnológicos que mejoraran su calidad de vida y más de 100 millones de niños e incontables adultos no habían terminado la educación básica o, a pesar de haberla concluido, no adquirieron los conocimientos y las capacidades esenciales (UNESCO, 1990a: 1). Este diagnóstico es decisivo para la promoción de la calidad educativa, pues recupera la idea de un *trade off* irresoluble en el que todo proceso de expansión del sistema educativo (cantidad) implica inexorablemente una disminución de la calidad educativa; estrategia que México y la propia UNESCO, como se mostró en el capítulo anterior, venían usando reiteradamente en su retórica. De nuevo, la función política del diagnóstico científico cobra presencia.

---

estelar. Este proceso se dio desde arriba. Al hablar de la calidad educativa como un modelo de identificación sobre lo que es bueno y malo en educación, nos referiremos a la política cultural interpelada por diversos grupos de poder –políticos, empresarios y científicos sociales– que promueven cambios en los principios filosóficos, epistemológicos y pedagógicos de la educación que terminan por mutar su valoración social y económica. Estos principios buscan naturalizar el proceso de inclusión diferencial.

41 En 1998, se incorporó el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, dado que la política educativa global iniciada en 1990 se basaba, en primer lugar, en lo que se describirá como ineficiencia de la masificación de los sistemas educativos, hay que recalcar que la expansión de la educación primaria durante la segunda mitad del siglo XX, a pesar de sus deficiencias, no deja de ser uno de los triunfos más importantes por la igualdad que han conseguido muchos pueblos; además, para la UNESCO no sólo la educación estaba en situación crítica, sino el mundo en general: violencia, deuda, crecimiento demográfico, crisis ambiental y muertes infantiles por enfermedades curables (UNESCO, 1990a: 1).

Antes este panorama más bien desolador, los ministros de educación consideraron que la educación, en especial la educación básica, "favorece el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional" (UNESCO, 1990a; 2); además, es el sostén de la educación superior pero, desgraciadamente, se ha constatado que "en términos generales, la educación que hoy se importe [*sic*] adolece de graves deficiencias, que es menester mejorar su adecuación y su calidad y que debe ponerse al alcance de todos" y, por tanto, es necesario "ofrecer a las generaciones presentes y venideras una visión ampliada de educación básica" (UNESCO, 1990a: 3). Tomando en cuenta lo anterior, la Declaración tiene como objetivo primordial satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje:

> *Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje*.[42] Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y

42 Énfasis en el original.

la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo (UNESCO, 1990a: 3).

Este primer objetivo es central para comprender el cambio cultural que la EPT y la calidad educativa han producido en las últimas décadas, pues a partir de él se establecen muchas de las concepciones de ser humano, de sociedad y de función social de la educación que se extenderán, con diversas interpretaciones o niveles de impacto, a una gran cantidad de naciones del planeta. Gracias a que las necesidades básicas estarán satisfechas, se conseguirá un mundo que reconozca la pluralidad lingüística y cultural, desarrolle los valores humanistas –indefinidos en la Declaración– y el establecimiento de una sociedad internacional pacífica y solidaria que se sustente en valores comunes; además, las necesidades básicas aprendidas durante la educación básica son las semillas de un aprendizaje de toda la vida. El objetivo de las necesidades básicas de aprendizaje es parte central de un mundo unipolar inmediato posterior a la caída del Muro de Berlín: se establece una estructura *supracognitiva*[43] homogénea para la humanidad mediante la cual se debe pensar, conocer y actuar independientemente de la cultura a la que se pertenezca o el posicionamiento político que se defienda. La diversidad se acomoda en este esquema *supracognitivo*, pero no lo modifica. La pluralidad se da entonces en un segundo plano, donde se permite todo menos

43 Acuño el concepto, todavía en proceso de investigación, de *supracognición* por dos razones: la primera tiene la intención de distanciarse de los discursos *metacogntivos* y de *metaconceptos* provenientes de la psicología que definen, en el primer caso, las habilidades de reflexionar sobre nuestras formas de pensar y, en el segundo, las habilidades propias de un tipo de conocimiento que engloba conceptos de menor relevancia y que se utilizan independientemente del conocimiento empírico trabajado; por ejemplo, el *metaconcepto* de causalidad en historia permite explicar el desarrollo de cualquier acontecimiento o proceso histórico. La otra razón es porque la *supracognición* es entendida como la dimensión política mediante la cual se define un sujeto cognitivo universal y por lo tanto se ubica por sobre todas las otras formas culturales de cognición. Éstas no son negadas por la *supracognición*, sino que forman la diversidad característica del estado superior *supracognitivo*. Este estado superior o estructura superior pretende ubicarse en un lugar universal, aunque sea una producción occidental. El carácter universal implica una naturaleza del conocimiento que acepta la existencia de otras maneras de estructuración del conocimiento o desarrollos cognitivos, marcadas por su propia historicidad y dimensión cultural, pero éstas se incluyen y se miden con el baremo de una idea de cognición básica y por tanto la proximidad o no establece inclusiones diferenciales que jerarquizan y valoran un determinado conocimiento sobre otro.

cuestionar la estructura superior de pensamiento. Es, por tanto, una diversidad superficial. Asimismo, esta estructura *supracongnitva* sirve para aprender a lo largo de la vida, para aprender a aprender. Este último aspecto me lleva al segundo punto de la Declaración; es decir, la visión ampliada de la educación primaria.

> *Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una "visión ampliada" que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudios y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso.*[44] Hoy día existen nuevas posibilidades que son fruto de la convergencia entre el incremento de la información y la capacidad sin precedentes de comunicación. Esas posibilidades debemos aprovecharlas con espíritu creador y con la determinación de acrecentar su eficacia (UNESCO, 1990a: 5).

La "visión ampliada" de la educación básica comprende universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, priorizar el aprendizaje, ampliar los medios y alcances de la educación básica y mejorar el ambiente de aprendizaje. La "visión ampliada" se interpretó de muchas maneras. Para Rosa María Torres (2000), en un documento que critica la mala interpretación y su consecuente implementación de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos por muchos de los gobiernos firmantes, expuso que hay dos interpretaciones sustantivas que se hicieron de una "visión ampliada" de la educación básica: a) ampliar el número de años de la escuela primaria, sea en preprimaria o en educación secundaria –como hizo México y buena parte de América Latina en la década de los noventa–, y b) "una visión renovada de lo educativo, donde lo 'ampliado' quiere también decir permanente, dentro y fuera del aparato escolar" (Torres, 2000: 22).

Sin embargo, una reinterpretación de la "visión ampliada" como educación permanente también pudo y puede realizarse. En

44 Énfasis en el original.

ella, lo permanente termina invalidando, con el paso de los años, el quehacer docente en la escuela primaria y los propios aprendizajes escolares. No se trata de pensar que la educación básica debe reducirse al aula o a la educación formal, sino tan sólo señalar que una interpretación ampliada, o más bien permanente de la educación básica, puede llevar a la conclusión lógica, y muy peligrosa, de que todo proceso de enseñanza y aprendizaje en la educación básica es inútil en sí mismo, pues perderá vigencia apenas los alumnos salgan de la escuela. Lo mismo se puede pensar sobre el maestro, quien al perder vigencia en unos pocos años puede ser fácilmente suplido por otros, como la capacitación en el mundo del trabajo o la sociedad educadora entendida en un sentido totalizante.

La visión ampliada acarreará, junto con la *supracognición* que más adelante será denominada competencias, un proceso doble de *des-diferenciación* (*de-differentiation*) y de *genericismo* del conocimiento. Para Michael Young, las reformas de los últimos 30 años han producido la *des-diferenciación* del conocimiento; esto es, un desarrollo histórico en el que las instituciones políticas, económicas y educativas han asemejado las diferentes formas de los conocimientos disciplinares en el currículo hasta alcanzar un núcleo que aparentemente es similar a todos ellos. Han pasado del conocimiento científico a la enseñanza de habilidades genéricas o competencias. Este hecho rompe con la tradición moderna, ilustrada e industrial, en la cual la especialización del trabajo y del conocimiento fue central para el desarrollo y el progreso (Young, 2011: 133). Parte importante de este problema se deriva del currículo basado en competencias o de lo que Basil Bernstein (1998) ha denominado *genericismo*; es decir, la producción de conocimiento curricular que tiene como principal característica definir todo aquello que no es específico de ningún contenido o contexto (Young, 2011: 129). Esta nueva forma de conocimiento escolar que surgió en ámbitos de la educación no formal, le da peso a la experiencia, se vincula con las demandas del mercado y una amplia gama de ocupaciones y trabajos. El enfoque educativo del *genericismo* es el denominado enfoque por competencias y se expresa en términos como habilidades clave, habilidades de pensamiento, resolución de problemas y trabajo en equipo; es decir, es

parte constitutiva del aprendizaje para toda la vida y de la idea de aprender a aprender. Bernstein es más directo y lo llama *entrenabilidad* o *adiestrabilidad*. El proceso de *des-diferenciación* del conocimiento es, entonces, el acto de definir competencias genéricas que borran las fronteras entre conocimientos disciplinares o científicos con los cotidianos y del mundo del trabajo.

El tercer artículo de la Declaración toca brevemente el problema de la calidad en la educación, lo hace como cualidad de la educación y como cualidad de la equidad y por tanto como componente de la justicia social. El artículo se propone universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, por lo que la educación debe ofrecerse a todos, mantener un nivel aceptable de aprendizaje y mejorar la calidad, especialmente en los grupos que habían sido tradicionalmente desasistidos. La calidad es, entonces, un objetivo de política pública. En el cuarto artículo, relacionado con la atención en el aprendizaje, se sostiene y promueve que:

> *El incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo o de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, este es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores*.[45] En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados (UNESCO, 1990a: 5-6).

El nuevo foco de atención es un giro trascendental, pues viene acompañado de la necesidad de crear estándares internacionales –bajo la denominación de necesidades básicas de aprendizaje– que

45 Énfasis en el original.

permitan definir qué es conocimiento útil, capacidad de raciocinio y los valores legítimos para responder al siglo XXI. El paso de la enseñanza al aprendizaje como núcleo de atención del proceso educativo tendrá muchas implicaciones a corto y largo plazos, como fueron el intento por sustituir los mecanismos de certificación autónomos por sistemas de evaluación masivos, bajo el velo de eliminar la mirada reduccionista de la matriculación; fijar la atención en los resultados y ya no en los procesos de aprendizaje e imbricar, gracias a la prioridad de velar por el interés supremo del niño según la Convención de los Derechos del Niño de un año antes, propuestas pedagógicas de la Nueva Escuela y de las pedagogías críticas con visiones diversas ubicadas a lo largo del espectro liberal. Un ejemplo de esto será la propuesta cognitiva-constructivista con ideas de sujeto a veces más similares a las propuestas de Adam Smith y John Stuart Mill que a las propuestas de Célestin Freinet y María Montessori. La imbricación consiste entonces en poder unir a largo plazo la evaluación a gran escala, los derechos humanos y las pedagogías de la Escuela Nueva como elementos de calidad.

Los siguientes artículos de la Declaración continúan en el mismo tono: ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar las condiciones de aprendizaje, fortalecer la concertación de acciones, desarrollar políticas de apoyo a los países más desatendidos, mover recursos financieros de los países ricos hacia los pobres y fomentar la solidaridad internacional. En este mismo tono, también se construye una articulación temporal para conservar el desarrollismo de la posguerra, en el que se establece una línea del tiempo por la que todos debemos circular y avanzar. Por ejemplo, la solidaridad internacional será un instrumento importante para la homogeneidad de las políticas públicas en educación:

> Las necesidades básicas de aprendizaje de los adultos y los niños deben atenderse allí donde existan. Los países menos adelantados y con bajos ingresos tienen necesidades particulares a las que se debe conceder prioridad en el apoyo internacional a la educación básica durante el decenio de 1990 (UNESCO, 1990a: 10).

Este juego es cardinal. De entrada, todos estamos incluidos en un solo tiempo histórico y por tanto no hay posibilidad de exclusión, por lo menos retóricamente. Asimismo, todos ya vamos algo adelantados, pero unos más que otros, por lo que el problema es de competitividad, en el que unos ganan y otros pierden. La cuestión es que unos pilotean un Ferrari y otros manejamos una carcacha. Finalmente, sólo hay un futuro posible, las necesidades básicas de aprendizaje. Y si no se quiere, pues no se obtendrá la ayuda internacional.

La calidad educativa aparece con más frecuencia en el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Ahí, la calidad constantemente pasa de ser una cualidad del sistema que se busca a un dispositivo retórico para instrumentar una política educativa pública y promover la justicia social. El primer sentido se observa en frases como "enseñanza primaria adecuada de calidad" (UNESCO, 1990a: 4) o se le junta con "la adecuación, calidad, equidad y eficiencia de los servicios y programas de educación básica" (UNESCO, 1990a: 23). En el segundo caso, al ser la calidad una cualidad deseable del sistema educativo, principalmente en educación básica, ésta se convierte en un motivo para introducir estrategias clave que permitan medir los resultados y saber si se logran o no los objetivos deseados, por lo que toda política de calidad requiere necesariamente la evaluación. Finalmente, es una condición necesaria para la justicia social: "Ampliar el acceso a la educación básica de calidad satisfactoria es un medio eficaz para fomentar la equidad" (UNESCO, 1990a: 10). La calidad se encuentra todavía en esta etapa relativamente indefinida o en relación horizontal con otras cualidades. Con el paso de las décadas, la calidad cobrará centralidad hasta engullir las otras cualidades propuestas; es decir, la eficacia, la idoneidad (pertinencia) de los conocimientos en los contextos escolares y la equidad se terminarán convirtiendo en componentes de la propia calidad.

Pero más allá de la calidad educativa, el Marco establece directrices que rotularon las políticas educativas de la década de los noventa en América Latina y que siguen vigentes: evaluar el sistema, definir las necesidades básicas de aprendizaje, reformar los programas de estudio, ampliar la educación básica, modificar la formación docente y de personal administrativo, evaluar los aprendizajes,

mejorar las instalaciones y renovar los materiales didácticos. Para la calidad educativa del momento, eran estos aspectos los que tras un largo proceso de filtración terminarían llegando al aula e impulsando en la práctica la transformación cultural. Estas acciones se promovían bajo principios que, según la UNESCO, modificaban los formas tradicionales de pensar la educación básica; es decir, entre una visión restringida y una ampliada: de enseñanza de asignaturas a satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje; de un solo saber a muchos; de aprendizaje en el periodo escolar a aprender a lo largo de la vida; de lo homogéneo a lo diverso; de lo estático a lo dinámico, y de la responsabilidad de los ministerios de educación a la responsabilidad de todos.[46]

Hay un problema que no he trabajado hasta aquí y que es también parte del papel que jugó la Conferencia en el cambio cultural promovido por la calidad educativa hacia la inclusión diferencial. Éste radica en el objetivo del proyecto: "satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje". En específico, el concepto de necesidad. La necesidad es algo que no puede ser de otra manera. Si no es, simplemente la cosa no existe; por lo que hay que preguntarse qué es lo que el desarrollo de conocimientos, capacidades y actitudes produce para que éstas no puedan ser de otra manera. Las necesidades de aprendizaje no son corporales, pues la alimentación, por ejemplo, no cabe en este rubro. Lo que tenemos es lo que puede producir la necesidad de aprendizaje y esta producción es la utilidad representada en escala ascendente como sobrevivencia, mejora de la calidad de vida y aprender a lo largo de la vida. Se pasa entonces de la atención a la satisfacción de necesidades físicas a las cognitivas. Esto último, en primera instancia correcto, enseñar a trabajar para que cada quien satisfaga sus necesidades básicas, produce una inversión. El deseo de aprender a lo largo de la vida para obtener lo que no es necesario termina convirtiéndose en lo necesario para alcanzar las necesidades básicas, como la sobrevivencia; es decir, alimento, vestido, habitación. Lejos

46 Un cuadro completo y claro de la visión dicotómica restringido/ampliado, puede verse en Torres (1999: 87).

estamos de la pirámide de Abraham Maslow,[47] pero cerca de lo que Henri Marcuse señalaba como necesidades falsas; es decir, aquellas producidas históricamente para satisfacer ciertos intereses sociales y que perpetúan las condiciones de miseria, esfuerzo y violencia de la vida humana (Marcuse, 2013: 44). Aunque no concuerdo con el término falsa necesidad, me parece importante señalar que determinar como necesario aquello que no pueda ser de otra forma, las habilidades y los conocimientos (UNESCO, 1990b: 36) establecidos por una cultura y por un grupo de poder, implica un proceso de violencia simbólica terrible: sólo se puede pensar de una manera para una única forma de trabajar y de establecer las relaciones sociales. Y son únicas porque son necesidades y no pueden ser de otra forma. De ahí que el concepto de necesidad, por discreto y natural, se convierta en una palabra central del proceso legitimador de la desigualdad social basada en la inclusión diferencial.

Las necesidades de aprendizaje también tienen un papel importante en el cambio de noción de justicia social que implica la calidad educativa. La EPT surge en pleno cambio de un capitalismo keynesiano al libre mercado; es decir, del paso de una justicia social que redistribuya la riqueza con la suficiente universalidad para que las desigualdades sean tolerables –y se elimine el fantasma del comunismo de mediados del siglo XX– y en el que los derechos sociales –especialmente salud, vivienda, trabajo y educación– son fundamentales, a una visión meritocrática de justicia social y de aparente igualdad de oportunidades con principios neoliberales. En otras palabras, la focalización en el aprendizaje individual por sobre los derechos sociales implica que las necesidades son cuestión de cada uno y no de un Estado que debe garantizarlas. Con el paso de los años, cuando la calidad se convierta en derecho humano, el Estado garantizará el aprendizaje de las necesidades cognitivas para un determinado mercado laboral, a costa de la reducción de su función en la redistribución de la rique-

47 La pirámide de Maslow establece una jerarquía de necesidades que inicia, en la base, por la fisiológica. De ahí, sube hacia seguridad, afiliación, reconocimiento y autorrealización. No me interesa discutir aquí este posicionamiento, sólo mencionar que no es el mismo que el de la EPT, pues en esta última las necesidades cognitivas se convierten de facto en la condición necesaria para alcanzar cualquier pirámide u organización jerárquica de necesidades, sea la de Maslow o cualquier otra.

za a través de los derechos sociales. Asimismo, el paso va imbricado con el cambio jerárquico de la equidad por sobre la igualdad.

Los principios de la calidad de la educación no son espontáneos, por lo que es necesario delinear de dónde vienen y qué relación tienen entre sí. Es en este aspecto, pero tras bambalinas, donde la ciencia social cobra fuerza. O, como se afirmaba en 1990, el uso de la investigación científica tiene el "objetivo [de] no [...] ser explícitamente prescriptivo sino resumir las investigaciones, las observaciones y las experiencias obtenidas de los esfuerzos anteriores y actuales de las naciones para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje" (Comisión Interinstitucional..., 1990: 43). Ciertos usos de la ciencia social no prescriben, pero ordenan.

La ciencia social detrás de la política

En julio de 1990, se publica el documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, donde se da fundamento a la Declaración y al Marco. En él, se exponen la filosofía educativa y los medios para alcanzar los propósitos surgidos de ella. El objetivo de la educación es, para las instituciones convocantes (UNESCO, PNUD, BM y UNICEF), fomentar a través de la educación básica el desarrollo humano –dentro de lo que se encuentra la formación de recursos humanos–. El desarrollo humano se entendió como

> un proceso interactivo que consiste en la maduración psicológica, biológica y en el aprendizaje. Esto permite a los individuos acrecentar su bienestar, al igual que el de sus comunidades y naciones. El desarrollo humano es más amplio que el desarrollo de los recursos humanos (si bien lo incluye), vinculado este último con el desarrollo y la conservación de los individuos para contribuir al crecimiento económico y al progreso social (Comisión Interinstitucional..., 1990: 1).

Las necesidades básicas de aprendizaje, comprendidas como instrumentos (alfabetización, expresión oral, aritmética y resolución de problemas) y como contenidos básicos de aprendizaje (conocimien-

tos, capacidades, valores y actitudes), serán fundamentales para alcanzar el desarrollo humano. Lograr este objetivo enfrenta de nuevo el problema de la calidad con el de la cantidad. En el documento de referencia, se reitera el avance innegable e insuficiente de la cobertura. Ésta es parte constitutiva de la equidad educativa, pues es un principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Sin embargo, si se basa en referencias constantes a investigaciones no siempre citadas, la cantidad viene acompañada de una pérdida de calidad. A pesar de que queda abierta la pregunta sobre qué tipo de calidad primigenia se perdió, lo importante para mí en este momento es señalar que la calidad se vincula directamente con la equidad y de ahí que la década de los noventa se caracterice por la dicotomía entre calidad y equidad.

La calidad de la educación es un concepto dúctil. Como he venido demostrando a lo largo de estos dos capítulos, es un adjetivo, un agente y una finalidad educativa. En el caso del documento de referencia para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, es una condición necesaria para alcanzar la equidad educativa y, por supuesto, la universalización de la educación básica y la alfabetización. Es, por tanto, un agente que permite satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Pero, a pesar de su relevancia, sigue explícitamente no definido –por ejemplo, no aparece en el glosario que abre el documento–, por lo que se da por entendido y se promueve la naturalización de su presencia en el discurso educativo. Para identificar sus características, hay que extraerlas de las relaciones textuales que enmarcan el concepto y de los indicadores que lo miden. En el primer caso, la necesidad de mejorar la calidad se encuentra en los programas y las políticas educativas necesarias para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y, como ya he dicho, se ubica en relación horizontal con la pertinencia, la equidad y la eficiencia. La pertinencia hace referencia a la evaluación de cómo "están preparados para la supervivencia inmediata en la vida (incluido el empleo), la participación efectiva en la sociedad y la continuación del aprendizaje" (Comisión Interinstitucional..., 1990: 41). La equidad se ve en el acceso de los alumnos a los programas y las políticas educativos, su posibilidad de continuar en ellos, en los resultados de aprendizaje

y, se afirmaba en el documento, que las condiciones de desigualdad en la consecución de estos criterios son resultado de la pobreza, el racismo, el sexo, el lugar o la identidad religiosa (Comisión Interinstitucional..., 1990: 43) y no necesariamente del proceso de escolarización. La eficiencia, como complemento de la eficacia, "se refiere a la forma en que se logra el objetivo en relación con los recursos gastados" (Comisión Interinstitucional..., 1990: 43).

La claridad y síntesis de las definiciones anteriores se pierde cuando se habla de la calidad de los aprendizajes:

> La calidad de las actividades de aprendizaje se ha definido tradicionalmente en términos de los aportes a un programa, una institución o un sistema. Es preferible utilizar medidas del resultado (especialmente de los resultados del aprendizaje y de las tasas de graduación) como sustituto o, por lo menos, complementos de las medidas del aporte realizado. Las medidas del proceso de aprendizaje –de la interacción real del educando con los recursos y el medio pedagógico– se utilizan menos comúnmente para indicar la calidad del aprendizaje a causa de los problemas metodológicos de medir los efectos del proceso. En consecuencia, el análisis tradicional de la calidad del aprendizaje se ha basado excesivamente en mediciones de los aportes y los resultados, sin una comprensión clara de cómo se transforman los aportes disponibles en los resultados deseados. El análisis del segundo estudio sobre las matemáticas realizado por la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar ofrece un ejemplo de cómo puede mejorarse esta comprensión mediante la consideración simultánea de los aportes, los procesos y los resultados (Comisión interinstitucional..., 1990: 42).

Salta a la vista que no existía un consenso pleno de qué es la calidad en educación o, más correctamente, de cómo medir la calidad; es decir, ante la dificultad de definirla por las dimensiones que implica, se debate cómo medirla o cómo fijarla en un discurso técnico que la separe de la discusión pública. La potencia de la calidad se debe a la viabilidad de sus indicadores. Esto, desde mi punto de vista, es importante, pues la calidad se convierte en un agente para la implementación de políticas públicas con enfoques bien definidos al mismo

tiempo que un dispositivo de control de lo que sucede en el sistema educativo. De ahí que la definición incluya también la valoración positiva de los exámenes masivos e incluso el reconocimiento del trabajo de la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (EIA, por sus siglas en inglés), pionera en la producción de evaluaciones a gran escala. La calidad era, y todavía lo es, indisoluble de los instrumentos de evaluación y de los agentes que los aplican. Sin embargo, aunque a estas alturas de la historia de la calidad educativa se sigue sin explicar qué es la calidad de la educación, se establecen cuatro indicadores para crearla y medirla: características de los alumnos, aportes educativos, procesos educativos y productos y resultados de la educación (Comisión Interinstitucional..., 1990: 49).[48]

El primero, las características de los alumnos, se centró en el reconocimiento del desigual desarrollo cognitivo de los estudiantes y de las procedencias diversas de clase, género y etnia. Este reconocimiento implicaba que el desempeño escolar de los alumnos estaba condicionado por elementos externos a la propia escolarización. El segundo, los aportes educativos, se subdividió en calidad de los maestros y disponibilidad de materiales didácticos, recursos e instalaciones. Dentro de ellos, se reconoce al profesor como el aporte más relevante, por lo que se sugería mejorar las condiciones de la labor docente, sus procesos de formación y, muy tímidamente todavía, se planteaba el problema de los estímulos económicos. Maestros y libros de texto quedaron equiparados en el mismo significante: aportes. El tercer indicador señalado fue el proceso educativo, focalizado

48 En 1993, el Foro Consultivo de Educación para Todos, instancia responsable de la evaluación del proyecto, realizó en Nueva Delhi, India, un foro dedicado a la calidad de la educación, al que asistieron nueve países, entre ellos México. En la declaración resultante, se menciona la importancia de centrarse en la calidad educativa de la educación básica y no sólo en la universalización de la primaria. Tampoco la calidad se define ahí con nitidez, pero se reconoce la importancia de la educación para la formación de recursos humanos, por lo que se le unió con la relevancia (UNESCO, 1993: 5). La calidad requería, para alcanzarse, el uso eficiente y eficaz de la infraestructura y la existencia de escuelas en óptimas condiciones, no sólo de la cobertura; además, se necesitaba la redefinición curricular para garantizar el desarrollo de las necesidades básicas de aprendizaje, que la educación fuera relevante para su entorno cultural, fomentar la enseñanza en la lengua materna, formación docente para implementar nuevas formas de enseñanza, atención a la infancia temprana y, obviamente, evaluación y supervisión del aprendizaje, así como establecer objetivos parciales que pudieran irse cumpliendo paulatinamente (UNESCO, 1993: 8-10).

en el uso eficiente del tiempo dentro de la escuela al estilo tyleriano: cómo distribuye el maestro su tiempo (preparación, instrucción, repaso, evaluación y recuperación),[49] formas de contacto con los alumnos y tiempo dedicado a ellos por el maestro, cuánto tiempo pasan los alumnos en interacción con los materiales didácticos y con sus pares, y cómo usan los docentes su tiempo con los alumnos en desventaja. Todo esto para "estimar el tiempo que dedican realmente los alumnos a tareas concretas o actividades de aprendizaje" (Comisión Interinstitucional..., 1990; 53). Como se puede observar, en la calidad educativa hay dos tipos de tiempo: en el que realmente se aprende y en el que no, o en el que se aprende realmente o en el que el aprendizaje es sólo ficción. Por último, bajo el nombre de producto y resultado, se escondía la palabra evaluación y sus diversos instrumentos, como el examen que sirve para evaluar la calidad y es al mismo tiempo medio para mejorarla.

> Un esfuerzo sistemático por mejorar la calidad de las escuelas requiere la especificación y la medición de los resultados escolares deseados y una identificación de la forma en que los múltiples aportes al sistema interactúan dentro del proceso de aprendizaje para producir los resultados deseados (Comisión Interinstitucional..., 1990: 55).

En síntesis, se promovió la disponibilidad y el uso del material didáctico, la eficacia de los maestros, la eficiencia administrativa y el "aumento del tiempo dedicado al aprendizaje real" (Comisión Interinstitucional..., 1990: 55). Desgraciadamente, el documento no expuso qué se entendía por aprendizaje irreal.

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos con sus respectivos documentos de referencia, Declaración y Marco de Acción, fue un acontecimiento nodal para la historia de la educación de finales del siglo XX por varias razones. Una es el consenso alcanzado por organismos internacionales tan relevantes y disímiles como la

49 Aunque no trabajo en este libro el aspecto didáctico, se puede observar cómo la calidad va a ir prescribiendo las formas de enseñanza a partir del establecimiento de secuencias didácticas veladas. Es lo que se puede denominar la pedagogía de los expertos o la pedagogía de calidad. En otros términos, una pedagogía sin pedagogía.

UNICEF, la UNESCO, el PNUD y el BM alrededor de un discurso político educativo. Este consenso permitirá vincular desarrollo humano, derechos de la infancia, educación y financiamiento con el principio claro de que se debe desarrollar un cambio cultural de escala internacional que ponga por sobre todas las formas culturales de pensar la *supracognición*. Otra razón de su importancia es que esta *supracognición* se promueve como política central para establecer un nuevo sistema económico que posibilite salir de la crisis del Estado de Bienestar. La *supracognición* delimita claramente un conjunto de necesidades básicas de aprendizaje que todo mundo debe desarrollar y, por tanto, la Conferencia es un acontecimiento que promoverá la homogeneización de las habilidades cognitivas, los conocimientos y los valores superiores que todo joven o adulto debe poseer. También es fundamental porque amplía la visión de educación básica y no sólo en cuestión de momentos de aprendizaje o sobre la dimensión escolar o extra escolar del mismo, sino por los responsables de su impartición; esto es, intenta ampliar la responsabilidad de la educación a otros organismos, instituciones o actores que no son el Estado y sus sistemas educativos. Finalmente, la equidad, la pertinencia, la eficiencia y, por supuesto, la calidad, se convierten a partir de 1990 en agentes y cualidades finamente tejidas con muchas políticas educativas en gran parte del mundo y por supuesto en México.

En este último caso, por ejemplo, apenas 17 días después de la Conferencia en Jomtien, el secretario de Educación Pública mexicano, Manuel Bartlett Díaz, inauguraba el Congreso Internacional de Planificación y Gestión de Desarrollo de la Educación, auspiciado también por la UNESCO, con la elocuente afirmación:

> Después de Jomtien, ¡estamos en acción! La continuidad entre Jomtien y este congreso es la de un compromiso común: hacer realidad la educación para todos. Ello implica, de manera concreta, discernir las estrategias y examinar los instrumentos idóneos para erradicar el analfabetismo y extender la educación básica a toda la población (UNESCO, 1990c: 49).

Además, Bartlett sostenía la extraordinaria semejanza entre la propuesta de la UNESCO y el Plan Nacional de Educación del presi-

dente Carlos Salinas de Gortari, llamado Modernización Educativa. También, criticaba la tradicional forma de planeación educativa, rígida y vertical, por lo que era necesario suplirla por una planeación más horizontal, capaz de reconocer y respetar las tradiciones y culturas nacionales y las necesidades del trabajo productivo. Por último, reconocía la visión ampliada de la educación básica y la necesidad de la reforma: "La educación ha desbordado las fronteras de aula, edad, contenido, método y medios que la acotaban. No alcanzaremos la educación para todos con más de lo mismo" (UNESCO, 1990c: 50). Este Congreso no varió los significados, o más bien los indicadores de la calidad educativa de dos semanas antes,[50] pero muestra cómo México fue, desde un inicio, seguidor y promotor del proyecto de Educación para Todos y como éste fue un sostén de la reforma que estaría por llegar en 1992.

Pedagogía cognitiva y moral

El impacto pedagógico de la UNESCO durante la última década del siglo XX encontró en el informe coordinado por Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro*, su máximo representante.[51] La difu-

50 El problema de la calidad educativa en este Congreso se planteó en los mismos términos que la EPT: "¿Cómo mantener su calidad ante una demanda de masas, y qué transformaciones han de introducirse en el proceso de planificación si se quiere contribuir eficazmente a la realización de ese objetivo?" (UNESCO, 1990a: 12). A esto, se dio respuesta de la siguiente manera: el Estado debe ser garante de la calidad, pero no ser el único responsable de los servicios educativos; la evaluación de la calidad de los procesos educativos, con especial énfasis en los agentes (administradores y docentes); crear las condiciones de mejoramiento de la calidad, y desarrollar investigaciones sobre la calidad educativa (UNESCO, 1990a). A modo de acotación, en este Congreso el concepto de calidad tiene una presencia notable, pero es llamativo cómo su uso, diferenciador desde un inicio, alcanza empleos atroces: en su discurso de clausura, Sylvian Lourie, representante del director general de la UNESCO, reconoce "la calidad de una cultura" como la mexicana, "enraizada en un pasado excepcional y que el presente ha sabido preservar y continuar enriqueciendo" (UNESCO, 1990a: 57). Puede que esta cita no sea más que un desliz, pero también puede que sea una muestra de cómo la calidad no sólo irá definiendo qué es mejor educación y qué no, sino qué cultura es mejor que otra.

51 Por México, participó Rodolfo Stavenhagen, un importante sociólogo dedicado a cuestiones indígenas. Este último es similar a Sylvia Schmelkes, quien participaría en 2015 en el informe de *Replantear la educación*. El caso de Stavenhagen es relevante para mi tesis sobre el impacto de las ciencias sociales en el pensamiento educativo. Por un lado, es innegable el valor acadé-

sión del Informe, su uso para modificaciones curriculares y sobre todo su capacidad de dar un giro significativo a la tradición enciclopédica para sustituirla por el desarrollo de habilidades y competencias, son de vital importancia para comprender el pensamiento educativo contemporáneo. Este detalle se observa mejor en el título en inglés de la obra: *Learning: the treasure whitin*, donde el foco es el aprendizaje y no la educación. Otro ejemplo de esta modificación se encuentra en el trabajo del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida y ya no educación a la largo de la vida, como fue en el Informe Faure. Este cambio es parte del acomodo conceptual del largo proceso de sustitución de la educación como formación de sujetos a la prevalencia de los resultados de aprendizaje, medibles y cuantificables, y que fue parte del fenómeno más amplio de la calidad educativa. Su operatividad se materializó en lo que los autores denominaron los cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Asimismo, este Informe, al igual que su antecesor, el Informe *Aprender a ser*, y su sucesor, *Replantear la educación*, fue un esfuerzo del organismo internacional por convertir en filosofía educativa el pensamiento surgido de las ciencias sociales, por lo que se presenta como un Informe objetivo y no como un ensayo pedagógico, para esconder la subjetividad que resta legitimidad política a este tipo de reflexiones. Para analizar esta pedagogía científica, quiero puntualizar algunos componentes: el diagnóstico del presente y su relación temporal; la epistemología –y ontología– de los cuatro pilares y, por último, el lugar que ocupó

mico y ético del quehacer profesional del investigador; por otro, explica cómo en el discurso educativo internacional pierde valor el pensamiento educativo y su rama filosófica, para ser sustituido por la sociología, la psicología o la economía, entre otras ciencias sociales. El impacto en la escuela de este fenómeno es muy diverso y no per se es positivo o negativo. Por ejemplo, permite incluir aspectos contextuales y estructurales que envuelven a los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro del aula, pero también puede olvidar la importancia de la producción de subjetividades –a través de procesos intersubjetivos– en el salón de clase. Vale la pena hacer una acotación: su impacto depende de qué tipo de ciencia social o ciencias de la conducta predominan en el discurso. Lo negativo surge, para mí y siguiendo las críticas de la Escuela de Frankfurt, cuando predomina la lógica instrumental. El caso de Rodolfo Stavenhagen es en esto último diferente al de Schmelkes, pues la actual presidenta del INEE responde más a una dimensión instrumental, por lo menos en su ejercicio dentro del instituto autónomo.

la calidad educativa en el texto. Esto con la finalidad de mostrar cómo la década de los noventa y el inicio del mundo unipolar trajeron consigo la eclosión del aprendizaje por sobre la educación y, por tanto, la sedimentación de larga data del enfoque cognitivo como objetivo y medio de las relaciones pedagógicas.

La dinámica temporal del Informe Delors se centró en el futuro o la dimensión prospectiva de pensar la realidad educativa a escala global. Esto no eliminó el pasado, pues la característica de ese presente es que vivió tensiones nuevas entre pasado, presente y futuro, que marcan la década de los noventa como un cambio de época o por lo menos como una etapa de enormes transformaciones. La dimensión temporal también se engarzó con la dimensión espacial, pues el problema era cómo transitar del pasado al futuro y cómo ir desde lo local hacia lo nacional y lo global. En esta cuestión de tránsito espacial y temporal, el presente de ese entonces se caracterizaba por una serie de tensiones entre lo mundial y lo local; entre lo universal y lo singular; la tradición y la modernidad; el largo y el corto plazos; la necesidad de competencia y el principio de igualdad de oportunidades; el desarrollo del conocimiento y la incapacidad humana de asimilarlo y, finalmente, entre lo espiritual y lo material.

> La educación debe afrontar este problema [las tensiones] porque se sitúa más que nunca en la perspectiva del nacimiento doloroso de una sociedad mundial, en el núcleo del desarrollo de la persona y las comunidades. La educación tiene la misión de permitir a todos sin excepción hacer fructificar todos sus talentos y todas sus capacidades de creación, lo que implica que cada uno pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal (Delors, 1997: 13).

El sufrido nacimiento de un nuevo mundo implicó que la educación decía tener un enfoque global, sin soslayar lo local y lo individual. Esta dimensión espacial significaba también que se vivía en la aldea global, donde las migraciones, las comunicaciones y la actividad humana de un mundo cada vez más poblado estaban en mayor e irreversible interdependencia. Esto exigía la comprensión del

otro, por lo que la educación tenía que guiar al mundo a un mejor entendimiento mutuo, donde se "ayude a comprender el mundo y a comprender a los demás, para comprenderse a sí mismo" (Delors, 1997: 47) y aprender que tenemos una responsabilidad global, por lo que el destino humano nos implica a todos.

Otras dimensiones temporales apuntaban a la necesidad de reconocer dos transformaciones de gran magnitud, una económica y otra política. La dimensión económica identificaba la terrible desigualdad económica mundial y argumentaba la urgencia de dejar de pensar en el crecimiento económico por sí mismo para incluir aspectos de salud, aprendizaje y libertad política, entre otros, indispensables para ampliar las opciones humanas que el desarrollo colectivo e individual requiere. Por eso, la educación también estaba obligada a ampliar la educación básica en el sentido de la EPT, formar para el trabajo y sobre todo educar a las mujeres, eje del desarrollo humano. La última dimensión, la política, afectó directamente la formación ciudadana. Para los especialistas, había que dejar atrás la visión socializadora de la educación en la cual el Estado construye los referentes comunes para sus connacionales, proscribiendo la diferencia, no reconociendo a los jóvenes y a los niños como actores sociales[52] y produciendo grandes procesos de exclusión, para en su lugar ofrecer una educación que se preocupara por las minorías, valorara las diferencias, fomentara una conciencia ciudadana activa más allá de su dimensión electoral. Estos principios de educación ciudadana, donde el civismo queda marginado, producirán variaciones nacionales muy particulares, como en el caso mexicano, donde un discurso abierto y democrático se produce dentro de contextos jerárquicos y autoritarios.

Las transformaciones necesarias para un mundo con paz y con justicia social sugeridas en el documento fueron muy oportunas e incluso todavía hoy son vigentes, sobre todo porque tristemente no se han alcanzado. Sin embargo, el impacto pedagógico de *La educación encierra un tesoro* se basó en los cuatro pilares de la educación, que son la dimensión epistemológica e incluso ontológica del texto.

52 Para el caso de la historia de México, pueden verse los trabajos de Susana Sosenski (2016).

Los cuatro pilares son en realidad una especie de cuatro competencias genéricas que tuvieron la finalidad de formar a los estudiantes para enfrentar los retos de una "civilización cognoscitiva" (Delors, 1997: 91) que puede entenderse de manera similar a la sociedad de la información o la sociedad del conocimiento; es decir, un mundo que produce tal cantidad de conocimiento que es imposible asimilarlo, por lo que lo central para el desarrollo es la capacidad de buscarlo, encontrarlo, seleccionarlo y transformarlo en nuevo conocimiento y usarlo en innovadores usos productivos. Esto implica que buena parte del trabajo asalariado será de base cognitiva, características de las sociedades contemporáneas utilizadas por diversos autores, como Michael Hardt y Antoni Negri (2002), para denominar al colectivo de trabajadores cognitivos como *cognitariado*. Cuando se utiliza el concepto de "civilización cognoscitiva", la educación queda reducida en última instancia a su órbita mental o psicológica, independientemente de que se le otorguen otras características. De ahí que los cuatro pilares son cuatro formas de aprendizaje y también de ahí el propio fracaso de las competencias para desarrollar al sujeto integral y para fomentar una sociedad más justa, ya que no se incluyen otros rostros de ser humano.

Los cuatro aprendizajes necesarios para poder aprender a lo largo de la vida son aprender a conocer; aprender a hacer; aprender a vivir juntos, y aprender a ser. En los dos primeros, aseveraron con pábulo los autores (Delors, 1997: 92), eran en los que los sistemas educativos se habían centrado en el pasado, por lo que a la educación del siglo XXI le urgía incluir los dos últimos y darles el mismo valor que a los dos primeros. Aprender a conocer significaba que el alumno tendría que aprender a comprender el mundo que lo rodea, por lo que requería habilidades y conceptos que desarrollaran el sentido crítico, la autonomía de juicio y el razonamiento científico. Lo importante no es el conocimiento, sino aprender a aprender a través de diversos ejercicios de pensamiento. Saber hacer, por su parte, es poner en práctica las habilidades de pensamiento del saber conocer; capacidad indispensable para desempeñarse en el mercado laboral de la "civilización cognoscitiva". El saber hacer en este Informe será una plataforma de despegue para la expansión hegemó-

nica del concepto de competencias en los años siguientes y para la producción de un *genericismo* del conocimiento escolar (Bernstein, 1998), donde las lógicas laborales invaden la escuela y tratan de expulsar de los programas de estudio muchos conocimientos, quizá algunos anquilosados y sin duda requeridos de actualización, pero otros científicos, sociales y culturales fundamentales para el desarrollo integral de los individuos desde una perspectiva crítica y plural.

Los otros dos pilares, aprender a vivir juntos y aprender a ser eran, y todavía son, los aprendizajes que los sistemas educativos han dejado tradicionalmente afuera de sus fronteras, en especial si se concibe el vivir juntos desde una mirada mucho más amplia que la educación cívica. El objetivo de que los alumnos aprendan a vivir juntos era evitar los conflictos o solucionarlos de manera pacífica, fomentando el conocimiento de los demás, de sus culturas y su espiritualidad (Delors, 1997: 98). Para alcanzar esto, la educación precisaba caminar en dos direccionalidades complementarias: enseñar la diversidad humana al mismo tiempo que formar en una conciencia de las semejanzas y la interdependencia que nos hacen seres humanos. El descubrimiento del otro es fundamental para conseguir las dos dimensiones del aprender juntos, siempre y cuando se tome en cuenta que no se puede conocer al otro sin conocerse a sí mismo. Aquí, la clave es la empatía y para desarrollarla en los jóvenes era indispensable que conocieran las diversas religiones o las distintas espiritualidades del mundo, además de que aprendieran las habilidades cognitivas necesarias para establecer un diálogo respetuoso de la diversidad y la pluralidad. Otra estrategia importante era buscar nuevas formas de identificación, donde el establecimiento de metas comunes para la humanidad se consideraba fundamental para aprender a vivir juntos, pues significaba la posibilidad de establecer el consenso para caminar rumbo a las mismas metas por el mismo sendero.[53]

53 Este principio de aprender a vivir juntos y sobre todo la identidad humana se expandió en la década de los noventa con los textos del filósofo francés Edgar Morin publicados por la UNESCO. El más relevante para mi tema de estudio fue, quizá, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro,* en el que expone el tópico de la identidad terrenal. Este principio consensual de una identidad común corre el riesgo teórico de ver el antagonismo como necesariamente negativo y no concebirlo como carácter irreductible de la condición humana. Una crítica a esta visión consensual del liberalismo puede verse en Chantal Mouffe (1999, 2000).

El último pilar tiene una dimensión ontológica que fue convertida en aprendizaje. En otras palabras, la escuela ya no debía preocuparse por lo que es el ser o por la formación del ser, pues eso quedaría enmarcado en un proceso socializador de corte durkheimiano, sino enseñar las habilidades de pensamiento necesarias para la constitución del propio ser. Aprender a ser es una continuación del Informe Faure que tuvo la finalidad de argumentar a favor de que la educación contribuyera al "desarrollo global de cada persona: cuerpo y mente, inteligencia, sensibilidad, sentido estético, responsabilidad individual, espiritualidad" (Delors, 1997: 100) y, para esto, la escuela tendría que "conferir a todos los seres humanos la libertad de pensamiento, de juicio, de sentimientos y de imaginación que necesitan para que sus talentos alcancen la plenitud" (Delors, 1997: 101). Conseguir lo anterior, aunque complejo, se podía hacer dentro de los sistemas educativos si se desarrollaban la creatividad y la imaginación, a través de ofrecer a niños y jóvenes oportunidades de aprendizaje en las artes, la poesía, la ciencia, la cultura, la sociedad y los deportes.

Hasta ahí llega el Informe sobre el aprender a ser; es decir, no da pautas de cuáles son las habilidades cognitivas que se requieren para alcanzar los altos niveles de creatividad e imaginación que exigía el mundo cambiante de finales del siglo xx. Esto sucede porque un informe de estas características no puede ser tan puntual, pero también porque se produce una antinomia: la racionalidad cognitiva y pragmática de las competencias y el enfoque cognitivo de origen conductista chocan con una racionalidad basada en la producción de las subjetividades que sostienen la producción espiritual y estética de la convivencia pacífica y la realización del ser. Esto se puede ver cuando lo que se sugería era la inclusión de contenido basado en la historia de las religiones o la poesía, donde el conocimiento de ambos elementos no se limita al análisis de fuentes históricas o a tomar en cuenta la sinalefa en un soneto endecasílabo, sino en formas de conocimiento o sensaciones estéticas imposibles de reducir a aspectos cognitivos; ¿o acaso tiene sentido tratar de definir cuáles eran las habilidades de pensamiento místico de santa Teresa de Jesús para enseñarlas a los jóvenes?

Comparto con los autores del Informe que los dos últimos pilares deben ser parte sustancial de los sistemas educativos, por lo que cabe suponer que no fue la intención de los redactores del proyecto que los sistemas educativos y los diferentes organismos internacionales, como la OCDE y su prueba PISA, terminaran concentrándose en los dos primeros aprendizajes y en especial el saber hacer. Obviamente, y como argumento en el apartado siguiente, los enfoques más cognitivos del aprendizaje y la calidad educativa en la OCDE responden a desarrollos históricos y conceptuales propios del organismo y no de lo que produjera en su momento la UNESCO. En cambio, lo que quiero sostener es que la reducción de la función educativa a los aspectos cognitivos, sean del saber hacer o del saber ser, se basan en el mismo principio de *supracognición* que he venido discutiendo más arriba y sobre el que me extiendo en los dos siguientes capítulos. El resultado de este proceso, por ejemplo, es que lo estético, lo placentero, lo lúdico, lo ético o lo político –incluso lo erótico– en la formación de sujetos dentro y fuera de la escuela se reducen a las habilidades de pensamiento. Si todo son habilidades son por tanto demostrables y si son demostrables son evaluables y si son evaluables se pueden dividir en niveles de logro o en estándares de calidad. Desgraciadamente, en la confrontación producida por la antinomia, terminan ganando los dos primeros aprendizajes, por lo que ocuparán el amplio espectro de los planes de estudio, ya sea como contenido, ya sea como estructura de pensamiento para pensar la realidad social y el conocimiento experiencial en buena parte de los sistemas educativos nacionales. Por eso, no debemos pensar de manera separada aprender a conocer y aprender a hacer de los aprendizajes de vivir juntos y de ser como elementos epistemológicos por un lado y ontológicos por otro. El enfoque de la calidad educativa y su impulso por el aprendizaje en desmedro de la formación de sujetos implica que la visión educativa, cuya centralidad son los procesos cognitivos es en sí misma una ontología: se es en cuanto se posee *supracognición*.

La educación (aprendizaje) *encierra un tesoro* es muy frugal en el tema de la calidad educativa. No aparece como tema relevante, no se discuten sus conceptos y cuando aparece se menciona como una cuali-

dad necesaria para alcanzar una educación relevante para el siglo XXI que estaba por venir. Al final, se incluye un breve apartado, escrito por Isao Amagi, en el que se expone muy sucintamente la trilogía elemental de la calidad y sus reformas: importancia de la formación docente (inicial, selección de aspirantes, actualización, remuneración); modificación de los programas de estudio (contenidos, métodos, materiales), y gestión (escolar y del sistema). Sin embargo, la relevancia del Informe Delors radica en su influencia en el proceso de naturalización del aprendizaje como finalidad educativa tan caro a la calidad educativa. Se puede decir, entonces, que esta pedagogía de la UNESCO es un engranaje más del proceso de eclosión hegemónica del discurso de la calidad educativa, ya que desde un *locus de enunciación* sustentado en la autoridad moral y científica de sus autores difunde principios epistemológicos y ontológicos de base cognitiva y operacional que serán parte sustancial de la calidad educativa del siglo XXI.

La calidad educativa para la OCDE

El malestar educativo

Mientras la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos incluía la calidad educativa como agente para la transformación de los sistemas educativos en un modelo de educación básica ampliada, la OCDE trabajaba paralelamente y desde mediados de la década de los ochenta en la calidad educativa como eje de las reformas a los sistemas educativos de sus países miembro. En 1983, el informe de organización, *Compulsory schooling in a changing world*, sobre educación obligatoria, ya señalaba el problema de la calidad educativa que acarreó la masificación de los procesos de escolarización de las décadas de los sesenta y setenta. Por eso, en 1984, se reunieron en París los ministros de educación de los países miembro para establecer marcos de acción que permitieran, desde su óptica, mejorar sobre todo la calidad de la educación básica en relación con las necesidades modernas de sociedades cada vez más plurales. Los aspectos de la mejora eran básicamente los mismos que una década después sos-

tendrían muchos organismos internacionales y gobiernos nacionales: educar para la vida adulta y el aprendizaje permanente, reformar el currículo, establecer métodos eficientes de evaluación, tener maestros de calidad y crear programas de apoyo a los desfavorecidos. Lo que se pretendía era ofrecer a los jóvenes una educación general "para empezar bien en la vida" (OCDE, 1991: 14), como si, a diferencia de la EPT, los seres humanos no empezáramos la vida antes de la escolarización.[54] A París, le siguió una cascada de conferencias internacionales de la OCDE en las que se puntualizaron elementos del currículo, el papel de la dirección escolar, la formación docente y la evaluación del sistema educativo, entre otros. En 1991, con el informe sobre *Escuelas y calidad de la enseñanza*, se cerró esta primera etapa y se abrió la siguiente: la eclosión del uso del concepto, la expansión de una idea de calidad educativa y el cada vez mayor protagonismo internacional en educación de la OCDE, lo que redujo el liderazgo de la UNESCO.

Como una inmensa mayoría de los informes y documentos de referencia producidos por los organismos internacionales, *Escuelas y calidad de la enseñanza*, de 1990, es un texto muy bien fundamentado y con un hilo argumentativo de resistencia variable; por ejemplo, arranca asumiendo que existen muchas concepciones de calidad educativa, por lo que es irrealizable esculpir una sola definición que permita proporcionar todos los criterios posibles para valorar las políticas y prácticas educativas; además, sostiene que la calidad o, más correctamente, el concepto de calidad, difícilmente podrá ser omniabarcante e incluir la totalidad de los aspectos de las escuelas y los sistemas escolares y, si de casualidad eso fuera plausible, el modelo no permitiría valorar colectivamente el conjunto de los países pertenecientes a la OCDE e indicar estrategias de reforma de carácter universal (OCDE; 1991: 15). Esta aserción irá perdiendo contundencia a lo largo del Informe mientras éste avanza y desmenuza los componentes de la calidad educativa, pero definitivamente se desvanecerá con el paso de los años y la cada vez más fuerte hege-

54 Llama la atención que los alumnos no empiezan la vida hasta que pasan por la escolarización (socialización). Esto es diferente a la EPT, que concibe la educación básica a partir del momento del nacimiento.

monía de los sistemas de evaluación y la imposición de competencias de desempeño[55] sobre las que descansa parte sustancial de la calidad educativa. Los exámenes de PISA son evidencia de lo anterior. Pero más allá del ejercicio de reconocer retóricamente la pluralidad del concepto de calidad en la educación, de lo inabarcable de todo proceso educativo y de llevar a la práctica una propuesta totalmente contraria, el Informe de 1990 es, para mí, el primer gran intento de definir puntualmente, desde un locus de enunciación poderoso, el concepto. De ahí que, junto con la EPT, pueda considerarse como propulsor del concepto en la escala mundial en la década de los noventa y de la búsqueda de un sentido común basado en la inclusión diferencial.

La preocupación por la calidad educativa es, para la OCDE de 1990, una consecuencia de procesos históricos surgidos tres décadas antes:

> Los dos rasgos predominantes del periodo anterior [sesenta y setenta] –expansión *desarrollo cuantitativo* y ampliación del acceso educacional a una nueva clientela (mayor *igualdad de oportunidades*)– proporcionan un telón de fondo natural al desplazamiento del énfasis hacia la *calidad*[56] aunque […] los conceptos de calidad, cantidad e igualdad se hallan inextricablemente entrelazados (OCDE, 1991: 23).

La calidad educativa es, por tanto, consecuencia de un periodo anterior caracterizado por la ampliación de los sistemas educativos y la política de igualdad de oportunidades ofrecida por el mismo proceso de masificación de la educación en los Estados de Bienestar. Fue una etapa anterior, continúa el texto, con logros significativos, pero

55 El gran producto de la OCDE en cuanto a competencias se refiere es el Proyecto de Definición y Selección de Competencias (DeSeCo) de 1997. Es parte sustantiva de PISA. "Una competencia es más que conocimientos y destrezas. Involucra la habilidad de enfrentar demandas complejas, apoyándose en [*sic*] y movilizando recursos psicosociales (incluyendo destrezas y actitudes) en un contexto en particular" (OCDE, 2003: 3). Son tres competencias clave, subdivididas cada una en varias más, las tres centrales son: usar herramientas de manera interactiva, interactuar en grupos heterogéneos y actuar de forma autónoma. Cada subdivisión será central para la evaluación comparativa y a gran escala de PISA, al producir el efecto de supracognición.

56 Énfasis en el original.

que ya no responden a las nuevas condiciones sociales producidas por la crisis del petróleo, la introducción de nuevas políticas económicas –neoliberales se podría agregar–, la modificación de los sistemas laborales y el derrumbe del mundo bipolar. Otro componente de la nueva época y al que la escuela estaba obligada a responder, es que la educación politizada en etiquetas singulares de izquierda o derecha, de conservadora o progresista, de igualitaria o elitista, ya no describen apropiadamente el entramado de valores que inciden en ella. En cambio, sí lo hace el término médico de malestar.[57] Por tanto, el problema ya no es la cobertura o la ideología predominante, sino la calidad o, con más precisión, "los resultados, es decir, [el] control de la calidad" (OCDE, 1991: 34). Ésta, a su vez, es la garante del principio de igualdad de oportunidades tanto de entrada como de salida del sistema educativo y, dada su capacidad técnica, de su neutralidad política.

La equivalencia discursiva de las corrientes políticas en el término unificador de malestar no es la única similitud que se establece. También se asemejan, en la década de los noventa y desde un poco antes, los conceptos de igualdad y de calidad. Esta última equivalencia se hace desde la visión de que ambos comparten un componte esencial.

> Aunque "calidad" e "igualdad" no son conceptos idénticos –en abstracto la primera se refiere en definitiva a cotas y niveles mientras que la segunda se concentra fundamentalmente en la definición de beneficios y de poder–, en el nivel práctico resulta muy difícil singularizarlas. Y es así porque se hallan tan interrelacionados incluso conceptualmente, porque se basan en valores e ideologías educacionales que penetran

57 El término malestar produce una equivalencia discursiva que termina por eliminar la pluralidad política. Todos tienen un elemento común, un elemento que permite realizar una equivalencia entre ellos. La lógica de la equivalencia se basa en una subversión. "Las diferencias se anulan en la medida en que son usadas para expresar algo idéntico que subyace a todas ellas" (Laclau y Mouffe, 2001: 171). Lo idéntico puede expresarse en una característica común, positiva, o un referente común externo a todos ellos, negativo. En la idea de malestar se unen, según la OCDE, posiciones políticas diferentes: la falta de calidad o la mala calidad de los sistemas educativos. Es un ejercicio terriblemente eficaz de simplificación de lo político. De ahí que el gobierno socialista de Nicolás Maduro en Venezuela iniciara una consulta por la calidad educativa en 2014 y que la OCDE la defienda desde hace décadas. Al mismo tiempo, hay un proceso de exteriorización del espacio político, en el que la escuela queda fuera de él y, por tanto, puede ser neutral e inclusivo en su totalidad.

> ambos conceptos y porque es muy difícil en la práctica descomponer cualquier política o decisión determinada en sus aspectos de "calidad" por un lado y en sus elementos de "igualdad" por otro. No hay una sola sino muchas relaciones entre ambas, dependiendo de los valores políticos adoptados y de los aspectos de la educación en cuestión. Ignoran esta complejidad los que afirman que hay un contraste entre excelencia e igualdad o quienes niegan la existencia de tensión alguna entre estos conceptos (OCDE, 1991: 48).

Queda claro que la calidad y la igualdad no son lo mismo, por lo menos conceptualmente, pues una se refiere a niveles y la otra a beneficios y poder, o más bien a un derecho. Pero en la práctica educativa calidad e igualdad son indiscernibles. Este principio unificador es vital para comprender el proceso mediante el cual se sustituye la igualdad por la calidad y a esta última se le pone el adjetivo de equidad. Es un proceso de legitimación de la desigualdad y de reducción al mínimo del concepto de igualdad. Dado que la igualdad es un derecho consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la calidad no, el largo proceso cultural de sustitución implica que si la calidad se convierte en el derecho que garantiza la educación, el principio social deja de ser la igualdad y se convierte en la equidad, pues cada uno recibirá lo que merece –tanto en apoyos como en resultados– según su condición social y según sus capacidades individuales. La responsabilidad queda en el sujeto y no en el sistema. Esto se modificará ya entrado el siglo XXI, cuando los organismos internacionales se percatan de que la equidad como finalidad continúa produciendo o crea nuevos tipos de exclusiones, por lo que fue necesario agregar la inclusión social.

El cuarto componente sustancial –además de pluralidad retórica del concepto de calidad, equivalencia entre fuerzas políticas antagónicas, sustitución de igualdad por calidad con equidad– es la disminución de la responsabilidad del Estado en materia educativa. Para la OCDE, como también para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos y su visión ampliada de educación básica, la educación es responsabilidad de la sociedad en su conjunto y no exclusividad del Estado. El malestar educativo que generó el problema de la ca-

lidad es que algunos sectores (empresarios o padres de familia) de la población desconfiaban de las formas en que el sector educativo público determinaba los objetivos de la escuela y la escolarización.

> En otras palabras, en nombre de una justificación mayor [calidad educativa] surge un rechazo o matización del supuesto según el cual los deseos de la sociedad se hallan mejor precisados por los funcionarios públicos encargados de la tarea de percibir las señales exteriores, de traducir tales señales en objetivos concretos y de asegurarse de que éstos se hagan realidad (OCDE, 1991: 53).

Esto en primer término es un juego especular: en nombre de la calidad educativa, se merma la legitimidad de los representes para intervenir en materia educativa; es decir, la calidad produce el desprestigio del funcionario. Pero en realidad es una subversión, la política económica de reducción de las responsabilidades del Estado en los asuntos públicos introduce la calidad educativa para que sea esta la que después, con base en su aparente neutralidad, deteriore el principio democrático de representación. A partir de aquí, el proceso cultural de la calidad educativa permuta a quien lo representa: en otros términos, los representantes elegidos democráticamente –que no era el caso de México– ya no tenían legitimidad para definir los objetivos educativos, por lo que deberían ser sustituidos por la sociedad civil. Pero en México y otras partes del mundo la debilidad de una sociedad civil disgregada permitió que su representatividad fuera ocupada por nuevos representantes no elegidos ya democráticamente: los empresarios y sus fundaciones.

El maestro y el currículo

Aunque conceptualmente el proceso de transformación ya se había alcanzado, era necesario modificar las prácticas escolares. La OCDE, al igual que la EPT, se centró en lo descriptivo y normativo de la calidad como política educativa. Son cuatro los usos posibles del concepto: como cualidad o esencia de algo, como grado de excelencia o

valor relativo, como lo bueno o excelente, o como un conjunto que incorpora los anteriores. Independientemente del uso que se prefiera, que en la práctica termina siendo el cuarto, y de la definición que se haga de calidad de la educación, la OCDE sostenía que hay cuatro preguntas que era preciso contestar: ¿se debían incluir todos los propósitos educativos en la calidad o sólo un grupo limitado de ellos?, ¿a qué nivel educativo debería hacerse referencia o por el contrario concentrarse en la articulación de todo el sistema?, ¿calidad de qué? y ¿para quién? (OCDE, 1991: 40-48). Estas cuatro interrogantes son respondidas con detenimiento en el texto. Respecto a las dos primeras, la solución es bastante clara: a mayor número explícito de objetivos que permitan cubrir la totalidad del espectro en el que se mueven los proceso educativos, mejor, por lo que debe evaluarse por nivel educativo y sobre todo la articulación entre ellos. Las siguientes dos requieren un análisis más profundo, pues implican la definición del perfil de maestro y de los contenidos de enseñanza; es decir, partes sustanciales de lo que sucede dentro del aula.

Las propuestas por la calidad educativa de la OCDE promueven, por supuesto, la eficiencia del sistema educativo, por lo que se pondrá especial atención en la gestión de la escuela, la formación docente y la reforma curricular. La primera es una calca de la lógica de calidad total empresarial: definir metas claras, planificación, liderazgo para el proceso de mejoramiento, desarrollo personal y profesional de los trabajadores, apoyo de los padres de familia e implicación docente, búsqueda del reconocimiento de la escuela en su conjunto, maximización del tiempo de aprendizaje y apoyo de las autoridades responsables (OCDE, 1991: 166-169).

La segunda pretende formar profesores eficaces; esto es, que a partir de un “adiestramiento” inicial y continuo el docente posea las competencias necesarias para equilibrar la teoría y la práctica y así pueda “traducir los propósitos del currículo u orientaciones nacionales en objetivos operacionales de la clase y en esquemas de trabajo” (OCDE, 1991: 91).[58] Llama la atención cómo el documento afirma

58 Esto implica una clara relación jerárquica entre lo global y lo local. Primero, lo global define las competencias en las que hay que formar a los profesores; después, los ministerios de educación lo traducen a las condiciones nacionales, finalmente, el docente lo traduce a las condicio-

constantemente que hay que adiestrar al docente. La organización trata de evitar el adiestramiento de los profesores en la didáctica constructivista, enfoque que no fomenta la reflexión en el alumno, "no [...] establece una distinción entre educación y adiestramiento" (OCDE, 1991: 101). Las competencias del profesor "traductor" se pueden aprender con relativa facilidad si los programas de formación inicial aprovechan las virtudes de la psicología conductista, pero sin abusar de ella:

> Resulta útil para que los profesores adquieran destrezas específicas del aula; es conveniente para formular con claridad lo que un enseñante espera lograr de una lección en términos de conocimientos, destrezas y actitudes; toda educación implica ciertos tipos de procederes de adiestramiento (OCDE, 1991: 101).

El otro componente del maestro eficaz es que sea un maestro investigador, que se base en la pedagogía de resolución de problemas; es decir, "el enseñante como investigador es un profesional que se consagra a la experimentación, la recogida de datos, la anotación de resultados y la evaluación de sus propios logros" (OCDE, 1991: 109).

El enfoque por competencias y el maestro como investigador son mutuamente excluyentes, aunque por supuesto el perfeccionamiento léxico de las reformas educativas ha ido asimilándolos. El enfoque por competencias y el innegable origen conductista y empresarial del que abreva la OCDE[59] promueve la delimitación clara de objetivos y procedimientos preestablecidos; en este caso, en la escala internacional. El profesor no es un intelectual, es un "traductor" de una realidad de-

nes particulares de su aula y del contexto en el que está inserta la escuela. El maestro ocupa el nivel inferior de la jerarquía y no se le otorga ningún valor a su autonomía, a pesar de que se afirme lo contrario. En todo caso, su autonomía radica en cómo traduce, no en lo que traduce.

59 El concepto de competencias tiene dos orígenes básicos. Por un lado, la lingüística estructural de Noam Chomsky, que antecede a la segunda, la surgida desde el ámbito económico y fabril. Aunque ideológicamente enfrentados, estas visiones de competencias hacen referencia al saber hacer (Díaz Barriga, 2015). Estos orígenes se conjuntan en ocasiones, aseverando que el primero en crear la idea de competencia fue Chomsky, con lo que en una especie de ósmosis adquieren la jerarquía moral del autor, para a continuación basar sus definiciones y usos en el sentido meramente fabril. Es otro ejemplo más del uso del antagonismo como justificación moral del propio quehacer.

finida a priori y en otros ámbitos del poder. Restringe toda noción del profesor como constructor de conocimiento. En cambio, la idea del profesor como investigador es exactamente lo contrario. Indaga, pregunta, conoce su entorno y, sobre todo, produce conocimiento. Sin embargo, el docente investigador disfraza en realidad la idea de un funcionario que es capaz de resolver los problemas que enfrenta en el aula. El enfoque de resolución de problemas, también de corte fabril, se anuda con la investigación, cuando claramente no son lo mismo. Una cosa es la resolución de problemas que aparecen cotidianamente en el aula con el fin de alcanzar los objetivos prescritos y otra cosa es desarrollar investigación sobre la propia práctica, considerando elementos interdisciplinares e incluso autobiográficos.

La equivalencia entre resolución de problemas y la investigación es parte de un proceso más amplio que separa cada vez más la investigación hecha por el docente. La investigación se convierte en un conocimiento especializado lejos del alcance de los profesores que, además, se considera que están inmersos en las prácticas que se investigan; por lo tanto, son incapaces de eliminar su subjetividad. Esta separación implicó en México una serie de reformas que han definido al docente como solucionador de problemas y traductor de conocimientos especializados. En los últimos 20 años, el desarrollo de la investigación educativa en México –por lo menos una parte– defendió su lugar de poder epistemológico y combatió, y sigue combatiendo, por retirar el derecho de los docentes a investigar su propia práctica. La investigación-acción, que encuentra sus primeros trabajos en Kurt Lewin (1946) y es impulsada por Lawrence Stenhouse (1975) y John Elliot (1986, 1991), irá perdiendo cada vez más fuerza, aunque resiste en la investigación y la pedagogía crítica. La reforma a las escuelas normales de 1999 proscribía el esfuerzo de 1984 –basado en la investigación del docente sobre su propia práctica– de darle herramientas al novel profesor para investigar su quehacer, sustituyéndolo por la noción de profesor como funcionario, como reproductor (guía) de los lineamientos oficiales. Ya en 2011, con la nueva reforma a la licenciatura en educación primaria, por ejemplo, los profesores tienen que conocer el método de investigación histórica para enseñarlo en primaria, pero no reciben ninguna herramienta para hacer

investigación educativa y mucho menos investigación histórica (Plá, 2014b). Traducen al aula un método que ellos mismos no utilizan.

Si el maestro eficaz sabía "traducir" y "resolver problemas", la reforma educativa tenía que definir aquello que debía ser implementado en el aula, dado que el "modo en que el currículo sea definido, planificado, aplicado y evaluado influye decisivamente en la calidad de la educación dispensada" (OCDE, 1991: 74-75). El currículo que requería el mundo postUnión Soviética debía vencer las asignaturas y englobar lo que se enseña, el porqué se enseña y el modo como se enseña. Basados en una reinterpretación magra de John Dewey (OCDE, 1991: 75), los organismos internacionales dicen que la noción de currículo debe definir con claridad qué es lo básico, separarse de la propaganda política, la publicidad comercial y los espectáculos de masas, formar ciudadanos mejores y eficaces, reducir el papel del profesor, desarrollar el aprendizaje activo y promover la renovación cultural. Este listado deontológico del currículo muestra la causalidad no lineal entre Dewey y las reformas de finalices del siglo XX; es decir, la invención desde el presente de una continuidad con algún elemento del pasado (Popkewitz, 2003; Plá, 2014a: 148) e insiste, al igual que la EPT y el programa educativo de Ronald Reagan, en definir o volver a los básicos (*back to the basics*),[60] caracteriza al buen ciudadano como alguien eficaz, reduce la autonomía docente y concentra el papel de la reforma educativa en la transformación cultural de las sociedades. Pero, además, lo básico tiene entre sus rasgos ser

> *parte principal* del conjunto del currículo; especifica unos *contenidos*, por lo común en términos tales como conocimientos, destrezas y valores; se aplica a *todas las escuelas* de un determinado sistema, sea nacional, regional o local; asume algunos medios de *estimación* de los resultados para que pueda comprobarse la validez de los objetivos (OCDE, 1991: 76).*

60 El concepto volver a los básicos (*back to the basics*) tiene una fuerte articulación temporal conservadora, donde el volver implica por lo general la remembranza de los tiempos en los que la educación de calidad se limitaba a las elites de la sociedad (Fernández Enguita, 1994). Un gran defensor de esto fue Ernesto Zedillo, secretario de Educación durante la reforma de 1992 y posterior presidente de la república mexicana.

* Énfasis en el original.

El último aspecto que quiero tocar respecto al currículo básico para la OCDE de 1990, por su relación con la igualdad y la desigualdad educativa, es su lazo con la sociedad o cómo se ocupa el significante relevancia. La propuesta de un currículo relevante supera, según se afirma en el documento, la visión importante pero no completa, de una educación orientada al trabajo. Hay que incluir otras definiciones de relevancia, por ejemplo, "que el conocimiento sea estructurado de modo que permita al alumno ver y comprender cómo encajan las cosas" (OCDE, 1991: 90), y aunque no se especifica qué puede entenderse por las cosas encajadas, sirve para atacar a los currículos académicos que no tienen una aplicación práctica; esto es, a pesar de que se aceptó la variedad de definiciones de relevancia y que no se reduce al mundo laboral, todas quedan aglomeradas bajo lo práctico. Entonces, cabe la pregunta de lo práctico para quién y para qué. El para quién quedó abierto a una relación entre lo global y lo nacional, pues el currículo básico debía ofrecer la condición de calidad central de que a

> todos los niños, sea cual fuere su sexo u origen étnico o en donde vivan, debe enseñárseles un conocimiento y unas destrezas hasta un nivel aceptable de logro. La composición exacta de ese meollo será diferente de un país a otro o de una a otra región dentro de un mismo país y diferirá a lo largo del tiempo cuando sean reordenadas las prioridades (OCDE, 1991: 179).

La relevancia del para quién de la calidad educativa parece ser un asunto local, pero la creación de PISA muestra que la aseveración es falsa, ya que el mínimo nivel y el tipo de logro serán señalados como universales, al igual que las necesidades básicas de aprendizaje de la EPT. El qué termina siendo homogéneo. El segundo elemento de la relevancia, el para quién, es el ente abstracto denominado mercado laboral. Por eso, el currículo básico debe "incluir materias tales como la enseñanza y la orientación acerca de la vida laboral y de los requisitos del adiestramiento, la mecánica del mercado laboral y el papel de las empresas en la economía nacional" (OCDE, 1991: 179). Como se puede observar, todavía en este momento la

Organización conjunta en relevancia el para qué y el para quién; unión que se separará en pertinencia (para quién) y relevancia (para qué) al paso de casi dos décadas.

A modo de paréntesis, conviene mencionar que la Organización no fue la única con visión económica de la educación; desde antes, el Banco Mundial también lo hacía. En la década de los noventa, aunque posterior a la reforma educativa mexicana, hay otro documento muy importante para las políticas educativas de escala global que trabaja la calidad educativa, pero de manera más colateral. En *Prioridades y estrategias para la educación,* de 1996, el BM sostenía que la calidad es difícil de definir y de medir, por lo que hay que centrarse en los resultados de los estudiantes y en el valor agregado que producen. "El valor agregado consiste en la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos [...] Los conocimientos adquiridos se pueden medir mediante pruebas de rendimiento" (BM, 1996: 50). Su estrategia para mejorar la calidad de la educación consta de cuatro puntos: a) establecimiento de normas sobre los resultados de la educación; b) prestación de apoyo a los insumos que mejoran el rendimiento, c) adopción de estrategias sensibles para la adquisición y uso de los insumos; d) vigilancia de los resultados. Los tres primeros se consiguen con más bibliotecas, ser más eficientes en el tiempo de instrucción, más y mejores deberes o tareas en casa, libros de texto, conocimientos y competencias docentes, experiencia de los maestros, número de alumnos por grupo, laboratorios, remuneración de los maestros y el tamaño de las clases (BM, 1996: 90). El último, la vigilancia de los resultados, será el que determine al final del siglo XX la calidad educativa, gracias a los exámenes a gran escala, pero sobre todo determinará contenidos, habilidades y valores por desarrollar, convirtiéndose por tanto en un aspecto central de la filosofía educativa y de su noción de sujeto. Digamos por el momento que "si las prioridades de la educación se determinan mediante el análisis económico" (BM, 1996: 104), lo que se está formando es un nuevo *homo economicus* o, quizá, a partir de un ejercicio de subversión, la pregunta podría quedar formulada así, ¿qué tipo de humano es el capital humano?

La exclusión de lo político

Las similitudes entre el informe de la OCDE reseñado aquí y el proyecto de la EPT son muchas, a pesar de estar aparentemente dirigidos a naciones diferentes, ya que mientras la OCDE se centra en los países más industrializados, la EPT se concentra en los márgenes de la economía mundial, a pesar de que la primera tiene un visión más economicista y la segunda más humanista. Al final, las necesidades básicas parecen ser las mismas: ampliación de los conceptos de educación básica, definir las destrezas, habilidades y conocimientos para todo ser humano –*supracognición*– y adaptarlas a las condiciones culturales de cada región o país, reformas curriculares y formar a los nuevos profesores que requería el mundo después de la Guerra Fría. Pero también, aunque con sus matices, hay un proceso de homogeneización lingüística que terminará por generar modificaciones culturales. La calidad educativa, aunque más en la OCDE, se convierte en el significante vertebrador de las políticas educativas gracias a su poder aparentemente neutralizador de las ideologías; además, tiene el potencial de ir sustituyendo dos derechos humanos fundamentales, el derecho a la igualdad (artículo 1º) y el derecho a la educación (artículo 26). Para esta organización, la calidad y la igualad son equivalentes y la educación sólo tiene sentido en cuanto es de calidad. Asimismo, estos principios serán muy importantes para México, pues aunque fue después de la reforma educativa de 1992 que el país ingresó a la OCDE, su influencia irá siendo cada vez mayor con el paso de los años.

Sumado a lo anterior, tanto en la EPT, pero sobre todo en la Organización, se da un proceso discursivo clave para comprender cómo la ciencia social legitima las políticas de calidad educativa. La indefinición del concepto de calidad que le dio la ductilidad suficiente para usarse indistintamente cobra una tonalidad transparente. El primer punto del informe de la OCDE es que existen muchas definiciones de calidad y que es imposible llegar a un consenso al respecto. Por tanto, no tiene sentido discutirlo, pues sus definiciones están supeditadas a principios ideológicos, políticos o incluso religiosos sobre los que será imposible llegar a un acuerdo fijo. Lo que se debe hacer es entonces definir su operatividad; renunciar al

problema de la calidad como cuestión filosófica para reducirla a un aspecto instrumental. Lo instrumental sólo puede ser implementado por un conocimiento experto, alejado de las disputas banales de la política, neutral y científico. Es el conocimiento de la ciencia social.

El hecho de separar los dos dominios –el político plural y el técnico unificado– es una intención deliberada de ubicar la calidad de la educación en un ámbito donde el pluralismo de los valores o principios políticos no afecta la decisión técnica. Al ser científico y promover el consenso total, este espacio es un lugar donde caben todos, donde no hay exclusiones, donde la pluralidad queda fija en un solo procedimiento. Se excluye deliberadamente lo político. Sin embargo, esto es imposible, pues el carácter procedimental de la calidad no puede separarse de lo político y de lo simbólico; es decir, el fruto técnico y científico social oculta pero no elimina sus propios posicionamientos políticos al aseverar que todos pueden quedar dentro de él. El resultado está a la vista. Como toda diversidad se lleva a lo privado, a lo no discutido, la unicidad ocupa el lugar público, con sus criterios e indicadores que establecen el ideal de calidad. En esta inclusión, el acomodo social resultante de la aplicación de los instrumentos de la calidad educativa será por tanto un proceso de inclusión diferencial producido por la ciencia social, pues todos debemos aceptar el consenso científico que nos ordena. Simular excluir lo político de la discusión de la calidad, no sobra decirlo, es una práctica antidemocrática, pues convierte lo público, la educación pública en este caso, en un problema de expertos. De ahí que, como iremos trabajando a lo largo de esta historia de la calidad educativa, el argumento que sostiene que la calidad es un derecho humano es en realidad una amenaza a los propios derechos humanos.

América Latina: calidad y productividad

Aprendizaje doloroso

La década de los noventa del siglo xx fue quizá para América Latina el periodo en el que las políticas educativas –y las económi-

cas también– encontraron mayor homogeneidad. Fue, digámoslo así, una etapa en la que se actuó como región integrada, aunque el impulso provino desde el exterior. Fue la década comúnmente llamada neoliberal. Los gobiernos de Carlos Menen en Argentina, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Henrique Cardoso en Brasil, César Gaviria en Colombia, los gobiernos democráticos chilenos que siguieron a la dictadura de Augusto Pinochet y Carlos Salinas de Gortari en México, entre otros, impulsaron en esa década la triada básica (Stiglitz, 2002) de liberalización de los mercados, privatización de las paraestatales y reducción del papel del Estado en asuntos sociales. Estos tres puntos resumen los principios de lo que comúnmente se conoce como el Consenso de Washington; es decir, el conjunto de diez prescripciones políticas y económicas que, definidos por el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, deberían seguir los países de la región, azotados por estados autoritarios y dictatoriales que en dos décadas los habían llevado a una fuerte crisis económica y financiera.[61] Entre los puntos más destacables estaban la disciplina fiscal, la eliminación de los subsidios y su reinversión en temas primordiales como educación básica, liberación del comercio, reforma tributaria, privatización de las empresas paraestatales, desregulación y una reforma jurídica que pusiera en primer plano el derecho a la propiedad privada.

La educación básica, como ya vimos en los proyectos de la EPT y de la OCDE, fue tema de interés primordial tanto en el Consenso de Washington como en la reformas al sistema educativo y en la promulgación de nuevas leyes del sector que se produjeron en casi la totalidad de la región (Braslavsky, 2004a; López, 2007).[62] Para Néstor López (2007: 12), las leyes educativas se enmarcaron en el nuevo modelo de desarrollo económico: la reducción de las

61 Esto es parte de lo que Naomi Klein (2007) denominó la doctrina del shock; es decir, la producción de la crisis o su aprovechamiento para introducir políticas radicales como las denominadas neoliberales. Entre los casos que expone Klein con claridad se encuentra el Chile de Augusto Pinochet.

62 Chile (1990), Guatemala (1991), México y Argentina (1993), Colombia y Bolivia (1994), El Salvador y Brasil (1996), República Dominicana (1997), Paraguay (1998) y Venezuela (1999) (López, 2007: 7).

obligaciones centrales del Estado a través de la descentralización, la privatización de segmentos del sistema educativo, la focalización de las políticas hacia los grupos tradicionalmente relegados y un clima de optimismo por los primeros resultados de estas políticas. Este clima fue propicio para la eclosión de la calidad educativa, pues con excepción de Chile en 1990, el resto de las once leyes de educación promulgadas en esa época contemplaban de alguna manera su mejora, sea para considerarla junto a la cantidad, como elemento nuclear de la ley o como componente que debía ser evaluado. Además de la calidad educativa, las leyes también dieron paso a las habilidades o necesidades básicas de aprendizaje, a la universalización de la educación primaria y a la ampliación de la educación básica, entendiéndose ésta principalmente como la obligatoriedad de los tres primeros años de educación secundaria. Cada país tendría sus propias adaptaciones, pero básicamente todos poseyeron, según Juan Carlos Tedesco, actor protagónico de las reformas, tres componentes elementales: cambio en la estructura, reforma curricular y cambios en los estilos de gestión. El primero hace referencia al *continuum* del sistema, el segundo a los conocimientos, habilidades y actitudes por desarrollar, y el tercero a la descentralización educativa (Tedesco, 2002). La evaluación atravesará los tres elementos con la finalidad de mejorar la calidad de la educación.

Parte importante de estas reformas estará animada por la Declaración de Quito de 1991 y por la publicación de la CEPAL y la UNESCO, *Educación y conocimiento. Eje para la transformación productiva con equidad* en 1992. Detrás de ellos, en la preparación de los documentos y con importante función gestora para las reformas educativas a lo largo de la década, estuvo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (UNESCO-OREALC, 1991: 10) a cargo de Enrique Iglesias, antiguo director de la CEPAL durante el oscuro periodo sudamericano de las dictaduras militares. Ambos documentos fueron una adaptación en la que se combinó el proyecto de EPT y las propuestas económicas de la CEPAL, denominadas transformación productiva con equidad.

Esta última propuesta, en una muy apretada síntesis, sostiene como objetivo central el desarrollo de la competitividad internacional con base en la equidad social, dentro de un contexto democráti-

co, pluralista y participativo. Necesitaba, para su logro, una mejora en los índices de competitividad de la región, un nuevo desarrollo tecnológico para la industria, cuidar el medioambiente físico, evitar los desequilibrios macroeconómicos y tomar medidas redistributivas, entre las que se encuentra la formación de recursos humanos en diferentes ámbitos y niveles, con especial énfasis en la educación básica. El documento fue coordinado por el presidente ejecutivo Gert Rosenthal, antiguo secretario ejecutivo y ex secretario de Planificación Económica del gobierno ultraderechista guatemalteco del militar Manuel Arana Osorio y quien logró consensar parte importante de los acuerdos entre los gobiernos de la región. Pero más allá de los criterios de la transformación productiva –fundamentales para entender las reformas educativas– me interesa enfocar mi atención en el proceso de construcción histórica del documento, basándome en las ideas de "década perdida" y "aprendizaje doloroso".

La primera hace referencia al retroceso en materia de desarrollo, al sobreendeudamiento y a la inadecuación de las estructuras respecto a las demandas de la economía internacional. En la lógica de un tiempo lineal de crecimiento y con la profundización de la desigualdad en casi todos los países de la región, el adjetivo de "década perdida" para la de los ochenta tiene fundamento. Pero en realidad lo perdido se desmiente cuando se habla de "aprendizaje doloroso". No todo se malogró. Esa década dejó para la CEPAL riquísimas y variadas experiencias de aprendizaje, como por ejemplo en lo político-institucional, donde se avanzó hacia una sociedad democrática y sobre todo una "progresiva desideologización del debate político y económico" (CEPAL, 1990: 11). ¿Qué implica un doloroso aprendizaje de desideologización política y económica? ¿Qué tipo de articulación temporal trae consigo esta afirmación? Fue doloroso por las crisis económicas y políticas de los 20 años anteriores. Las dictaduras militares, las guerras sucias contra los opositores, el agotamiento del desarrollismo por malos manejos macroeconómicos provocaron un proceso histórico y evolutivo en el que, según el documento, los antagonismos políticos –regímenes militares y movimientos pacíficos o armados de izquierda– terminaron por producir como única solución posible a la crisis, el neoliberalismo.

El "aprendizaje doloroso" de desideologización implicó el intento de negación de cualquier tipo de oposición o antagonismo político, y más si éste era radical. La equivalencia entre los opositores, o más coloquialmente, el corrimiento de los sectores políticos hacia el centro pretendió crear la ilusión de un consenso generalizado respecto al neoliberalismo o en su caso respecto a cierto liberalismo social. Veinte años de crisis política y económica en la región, cuando las asesinas dictaduras pretendieron desaparecer las visiones críticas y agotaron de un tajo el de por sí frágil desarrollismo, permitieron construir una narración histórica en la que el enfrentamiento entre ambos bandos dio como resultado una evolución hacia la paz y el consenso entre los diferentes sectores sociales y en especial políticos. Por eso, las izquierdas radicales quedaron fuera de este espectro y se comenzó a hablar de la necesidad de que la izquierda se modernizara, fuera democrática y congeniara con los principios liberales en boga. De ahí que importantes pedagogos e investigadores educativos, independientemente de su posición política, se sumaran a las reformas educativas de los noventa y fueran amplios difusores de la calidad de la educación. Fue lo que Pablo Gentili (2011) ha llamado la época de la cooptación total. Un ejemplo claro en Argentina sería Cecilia Braslavsky; en México, Gilberto Guevara Niebla.[63]

La situación en la que quedó la izquierda latinoamericana permite responder la segunda pregunta sobre las articulaciones temporales. Aquellas izquierdas o pedagogías críticas que no quedaran enmarcadas dentro del homogéneo concepto de izquierda moderna serían anacrónicas frente a la continuidad lineal del neodesarrollismo. Por ejemplo, los movimientos magisteriales por la democratización del sindicato, las prácticas educativas, la educación popular y en general las pedagogías críticas ya no tendrán derecho a pertenecer a ese presente, negándoles por tanto el derecho a la contemporaneidad

63 Carlos Menem, no hay que olvidarlo, esgrimió el falso argumento de los "dos demonios", en el que se equipara la violencia producida por el Estado y el régimen militar con la ejercida por la resistencia guerrillera o de diferentes grupos de izquierda que no fueran organizaciones armadas. Esta lógica permitirá que la impunidad con los responsables de los crímenes de lesa humanidad perdurara hasta ya entrado el siglo XXI. La calidad educativa no queda del todo ajena a esta política de equivalencia entre los antagonismos políticos para excluirlos de las esferas políticas.

(Mignolo, 2003); elemento central de la colonialidad del poder,[64] al ubicarse siempre en la cabeza del desarrollo. Pero, como bien se sabe, con eliminar la contemporaneidad de los antagonismos éstos no desaparecen ni se borra el pasado en el presente; ésta es la razón por la que se da el proceso de histéresis (Sassen, 2010), mediante el cual la ruptura global generada por el neoliberalismo terminará provocando el inicio de una nueva era, pero el resultado será más por las condiciones anteriores que predominaban antes de la ruptura que por la causa misma; esto es, las condiciones para la eclosión de la calidad educativa se dan en la invasión neoliberal, pero se sustentan en las formas de dominación heredadas de los estados autoritarios, como el caso de México y el control del Estado sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La Declaración de Quito

Como todo, el "aprendizaje doloroso" cepalino en el que se vieron forzadas a vivir las repúblicas latinoamericanas llegó a su fin. En lo educativo, 1991 fue un año significativo para los ministros del sector que se reunieron en la ciudad de Quito, Ecuador, para formular una declaración que partía de un primer reconocimiento: "una etapa de desarrollo educativo había terminado y [...] comenzamos a transitar un periodo distinto" basado en acuerdos nacionales de las políticas educativas, intersectorialidad, modificación de los modos de gestión, fortalecimiento de los resultados, respuesta a la demanda educativa, ruptura del corporativismo educativo, la solidaridad internacional y "la satisfacción de las necesidades educativas básicas como criterio de transformación curricular" (UNESCO-OREALC, 1991: 5).

64 "La colonialidad es inmanente a la modernidad, es decir, la colonialidad es articulada como la exterioridad constitutiva de la modernidad. Así, las condiciones de emergencia, existencia y transformación de la modernidad están indisolublemente ligadas a la colonialidad como su exterioridad constitutiva". Es también "un patrón de poder que opera a través de la naturalización de jerarquías territoriales, raciales, culturales y epistémicas, posibilitando la re-producción de relaciones de dominación" (Restrepo y Rojas, 2010: 16-17). Al llevar al sujeto universal, lo que estoy afirmando es que el conductismo sostiene un sujeto universal siempre y cuando exista uno inferior, cultural y local.

En resumen, la recién inaugurada época educativa debía "responder a las demandas de un nuevo modelo de desarrollo basado en el logro de altos niveles de competitividad internacional y de equidad social en un contexto institucional democrático, pluralista y participativo" (UNESCO-OREALC, 1991: 7). Estas nuevas necesidades surgen de los aprendizajes que dejaron los estados autoritarios y en algunos casos criminales de las dos décadas anteriores y de la crisis económica iniciada en 1982. La calidad educativa, en continuidad con el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe iniciado en 1980, mantuvo un lugar privilegiado como cualidad del sistema y como agente del cambio. Por eso, en el artículo primero de la Declaración de Quito se proclama que sin "educación de calidad no habrá crecimiento, equidad ni democracia" (UNESCO-OREALC, 1991: 44).

En Quito, los ministros de educación de la región, Manuel Bartlett Díaz en el caso mexicano,[65] sostuvieron que la mejora de la calidad educativa significaba

> impulsar procesos de profesionalización docente y promover la transformación curricular a través de propuestas basadas en la satisfacción de las necesidades educativas básicas del individuo y de la sociedad, que posibiliten el acceso a la información, que permitan pensar y expresarse con claridad y que fortalezcan capacidades para resolver problemas, analizar críticamente la realidad, vincularse activa y solidariamente con los demás, proteger y mejorar el medio ambiente, el patrimonio cultural y sus propias condiciones de vida (UNESCO-OREALC, 1991: 45).

Al igual que un año antes, cuando en Tailanda la calidad se mantenía indefinida conceptualmente, pero puntualizada en instrumentos para su medición, en Quito se significa a partir de sus categorías observables. Quizá esto se deba a que América Latina ya tenía preocupación por la calidad educativa en una escala continental des-

65 Otra representante de México en las mesas de discusión fue Elbia Palomera, secretaria técnica de la Comisión de Educación del Sector Empresarial del Instituto de Proposiciones Estratégicas de México (OIPE). La aparente apertura del sistema educativo mexicano, como veremos en el capítulo 3, a la sociedad civil, a los ciudadanos, se reducirá en la práctica al sector empresarial. Será en el futuro la tercera silla. Véase el capítulo 3 de este libro.

de la Declaración de México en 1979 y, sobre todo, por su posición central en la fundación del Proyecto Principal de Educación de la región;[66] además, los datos que arrojó la primera década –de 1980 a 1990– mostraron que de los tres objetivos centrales, la calidad fue el que menos logros alcanzó (OREALC, 1992). En Quito, la calidad se definió a través de dos acciones para alcanzar un objetivo. Las acciones eran modificar la formación docente y realizar transformaciones curriculares de gran calado, sobre todo en la educación básica y secundaria. De ahí que parte sustantiva de las reformas de la región se concentraran en la formación docente y en el diseño de nuevos planes y programas de estudio, cuyo núcleo fue el paso de disciplinas de enseñanza a asignaturas basadas en áreas de conocimiento, con contadas excepciones, como México (Plá, 2014a). Lo que pretende producir, y de ahí su potencial democratizador y productivo, es un ser humano que domine lo que la CEPAL llama código de la modernidad: "el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna" (CEPAL-UNESCO, 1992: 157). Este código es medular, pues produce una equivalencia entre la acción ciudadana y la acción productiva, elementos que a la postre serán constitutivos del sujeto de calidad.

El "aprendizaje doloroso" no sólo enseñó, según los ministros de educación reunidos en Ecuador en 1991, las desgracias del autoritarismo y las tragedias de la crisis económica. De las primeras pasan rápidamente, mientras las segundas son trabajadas con más detenimiento, pues el argumento base para la eclosión de la calidad de la educación es que el deterioro económico y los recortes sufridos por los sectores educativos durante la década perdida afectaron tanto la infraestructura del sistema como las condiciones laborales de

66 En el caso del Programa Regional para la Erradicación del Analfabetismo en África suscrito en Dakar, Senegal, en 1984, los objetivos están más centrados en la cobertura, la alfabetización, la coordinación entre educación formal y no formal, responder a las necesidades del mundo del trabajo y aumentar el trabajo con jóvenes y adultos (UNESCO, 1984: 19-20). Por su parte, el Programa de Educación para Todos en Asia y el Pacífico, creado en 1985 e iniciado en 1987, tenía como propósitos la universalización de la educación básica, la alfabetización universal, la promoción de una educación a lo largo de la vida para el desarrollo y se concentraba en la educación no formal.

los docentes. Otra causa es la propia historia de la organización magisterial y su tradición corporativa de control sobre los docentes.[67] Para los ministros, era fundamental romper con el corporativismo docente por medio de acuerdos o pactos nacionales en los que los principales actores fueran los gremios docentes y el Poder Ejecutivo, con pequeñas cuotas para la Iglesia católica y la sociedad civil que permitieran legitimar y dar continuidad a las políticas y estrategias educativas (UNESCO-OREALC, 1991: 29). La firma de acuerdos o pactos políticos se consideraba factible por el contexto sociopolítico favorable que existía, ya sin oposiciones significativas a las políticas económicas y sociales de la región. El gobierno de Salinas de Gortari siguió esta instrucción, primero reestructurando las relaciones de poder dentro del SNTE y posteriormente con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.[68]

Una lección más de la década de los ochenta impartida en Quito fue la desigualdad educativa. Al reducir los gastos del sector, se afectó directamente la calidad, ampliando la distancia entre las escuelas públicas y las privadas y entre las urbanas y las rurales; por eso, a partir de la década de los noventa "el problema de la calidad de la educación ha pasado a constituir un problema central de sus políticas y estrategias" (UNESCO-OREALC, 1991: 21). Tan fue así que el Boletín de la UNESCO y la OREALC, que puede ser considerado el documento de referencia de la Declaración de Quito, dedicaba un capítulo completo al problema de la calidad. La Declaración mencionaba también que los núcleos por trabajar son "los agentes educativos;

67 En el argumento de la UNESCO-OREALC (1991: 22-23), el impacto de los corporativos docentes y de la crisis económica afectan la calidad educativa en varios aspectos íntimamente ligados. La crisis económica produjo una desvalorización de la profesión docente, haciéndola una "carrera de consuelo", por lo que no se promovía el ingreso de jóvenes talentosos a la carrera docente. El deterioro de la carrera trajo consigo una desvalorización del docente, y esto –sumado a la crisis económica–, al salario del magisterio. El descenso salarial y de estatus provocó a su vez movilizaciones del gremio, que dejaban a los niños y jóvenes sin clases. La reducción del tiempo efectivo de clase a lo largo del ciclo escolar terminaba deteriorando la calidad de la educación. De ahí que el secretario de Educación mexicano de la reforma de 1992, Ernesto Zedillo, amplió el ciclo escolar a 200 días efectivos de trabajo. Esto último también respondió al interés de la OCDE por la eficiencia en el aprovechamiento del tiempo de clase.

68 Otro país que siguió esta sugerencia fue Argentina con el Pacto Federal Educativo de 1993. En la investigación, Juan Carlos Tedesco publicó *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna,* en 1995.

los alumnos; los currículos en términos de objetivos, contenidos y métodos; los materiales y recursos didácticos; la organización escolar, y la evaluación y el desarrollo del saber pedagógico" (UNESCO-OREALC, 1991: 21). El primero estaba constituido básicamente por los maestros y su necesidad de formación, sobre los alumnos se mencionó la importancia de hacerlos participativos en su propio aprendizaje;[69] el currículo debería ser pertinente y flexible, al igual que las metodologías de enseñanza para eliminar la cátedra frontal y el predominio de la memorización; se demandaba que los materiales didácticos tendrían que ser diversos –incluida la computación– para fomentar la escritura y el método científico; los nuevos modelos de gestión debían concentrarse en proyectos escolares focalizados en las necesidades de cada escuela o centro educativo, y a la evaluación, central en este proyecto, le urgía erigir sistemas nacionales de evaluación de los aprendizajes.[70] Como muchos de estos elementos estaban íntimamente ligados a los procesos de enseñanza y aprendizaje –enseñanza-aprendizaje para el documento– dentro del aula y eran producto a su vez de un desarrollo histórico del sistema que impidió el avance de la calidad de la educación (UNESCO-OREALC, 1991: 27), se propondría un nuevo modelo de desarrollo educativo.

La dimensión administrativa de los sistemas también era un problema de calidad. Para alcanzarla, había que promover la descentralización y la desconcentración de funciones. Esto permitiría distribuir y definir las responsabilidades por los resultados de la acción educativa. La descentralización y la desconcentración obligarían a constituir nuevas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y a establecer, de manera consensuada, una planificación que respondiera a las demandas de cada uno de ellos y así poder

69 También se señala la necesidad de asegurar "la alimentación, la vivienda, la vestimenta y el transporte de los alumnos desfavorecidos" (UNESCO-OREALC , 1991: 24).

70 La evaluación es un tema central de la calidad educativa. En 1994, se funda el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO; su primer gran estudio fue el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo en 1997. Actualmente, ya realizó un segundo y tercer estudios, en 2006 y 2013, respectivamente. En los siguientes capítulos de este libro, se amplía el análisis sobre el LLECE. Para ver el papel de la evaluación y su relación con las políticas globales de calidad educativa, aunque centrado en educación superior, véase el trabajo de Hugo Aboites (2012).

superar el modelo tradicional predominante en las escuelas latinoamericanas. Para establecer una mejor administración, se necesitaba formar nuevos recursos humanos que introdujeran innovaciones que satisficieran las necesidades de eficacia y eficiencia de la calidad educativa. El primero, la eficacia, permitía medir los logros en los aspectos de enseñanza y aprendizaje, y la segunda, la eficiencia, establecería

> un sistema de seguimiento y vigilancia para apoyar acciones de mejoramiento de calidad a niveles descentralizados y de los propios establecimientos. Al hacer visible los niveles de calidad, el sistema proporciona informaciones sobre avances y problemas, sensibiliza a la comunidad e identifica áreas de intervención y de responsabilidades (UNESCO-OREALC, 1991: 27).

Los principios de eficacia y eficiencia serían pilares para la conformación de los nuevos sistemas educativos. El modelo educativo, al concentrarse en los logros de los procesos de enseñanza y aprendizaje –basado en la relativa autonomía de los centros escolares y la formación de docentes críticos que pudieran actuar autónomamente de acuerdo con las demandas de su práctica–, y con la erección de un sistema de control, promovió la antinomia constitutiva del nuevo modelo: la propuesta de autonomía y la necesidad de control al mismo tiempo (Apple, 2012).

El nuevo modelo educativo desdobla la idea de equidad en dos dimensiones y en ambas depende de la calidad para subsistir. Si se entiende la equidad como componente esencial de la justicia social, es la calidad la que la garantiza. La primera dimensión sostiene que la calidad es el elemento cualitativo del proceso que nivela las diferencias de lugar, cultura y clase social en los procesos de aprendizaje; por lo tanto, genera igualdad de oportunidades. La segunda alude a la designación de presupuesto educativo con base en las necesidades de cada sector, con especial énfasis en satisfacer las demandas de las poblaciones más marginadas o desfavorecidas de cada nación. Para alcanzar la calidad con equidad, o más bien la equidad a través de la calidad, los planes nacionales de educación deben ser relevantes; es

decir, vincular sistema educativo y demandas del mercado laboral; ser democráticos y equitativos, por tanto, responder a la educación formal y no formal; promover relaciones, contenidos y métodos plurales y la participación activa de los diferentes actores de los procesos educativos; ampliar la educación de adultos; fomentar la diversificación de las diferentes fuentes de financiamiento, y decidir con base en el análisis de costos, las tasas de retorno y la consecución de resultados (UNESCO-OREALC, 1991: 36).

Una última condición para lograr la calidad educativa según la Declaración de Quito es el fomento de la investigación educativa. Sus funciones son muchas y están estrechamente vinculadas con el uso más general del enfoque racionalista de la política pública, mediante el cual se sostiene que la aplicación de la investigación en ciencias sociales permitirá elucidar las opciones políticas y tomar las mejores decisiones (Rivzi y Lingard, 2013: 24). Enfoque que, como vimos en el capítulo anterior, tuvo mucho éxito en México desde principios de los sesenta. Por ejemplo, en el *Boletín 24* de la UNESCO-OREALC se sostenía que la investigación serviría para la discriminación positiva y para la evaluación del sistema educativo mediante sistemas de información creados por los investigadores. La lógica racionalista, aunque desprestigiada en el ámbito académico por su limitada visión positivista, pero vigente en la relación entre ciencia y política a principios de los noventa en América Latina, exigía la recolección de información y su organización en bases de datos, el diseño de indicadores homologables entre los países de la región, la intervención en la realidad educativa para proponer mejores modelos de educación general, la alfabetización de adultos y estimular la realización de estados del arte con el fin de facilitar la sistematización y difusión del conocimiento acumulado en cada república y en la escala regional (UNESCO-OREALC, 1991: 36-42). El peso de la investigación educativa, o más bien de cierta investigación educativa, en las reformas latinoamericanas de ese tiempo, será determinante. Gracias a ella, la propuesta de calidad educativa se convertirá en eje de las políticas, pues fue capaz de darle un enfoque "desideologizado", científico, al concepto, arrebatarle su uso exclusivo al pensamiento neoliberal y arrastrarlo del lado de la lucha por una sociedad demo-

crática y equitativa. En fin, la investigación educativa es parte constitutiva de la eclosión del concepto de calidad en la región.

Pleitos intelectuales por la calidad

El razonamiento utilizado para ubicar la calidad educativa como parte constitutiva de las reformas educativas es relativamente simple y puede verse con nitidez en un texto de Daniel Filmus (1995), futuro responsable de la cartera en educación bajo el gobierno de Néstor Kirchner en Argentina. Para Filmus, básicamente hay tres actitudes frente a la calidad educativa. En los extremos, se encuentran la neoliberal y los "progresistas conservadores". En medio, los demócratas equitativos. Los primeros sostienen una visión tecnocrática y elitista, que ven la calidad desde la estrecha perspectiva del mercado. Los segundos rechazan el problema de la calidad, no proponen nada y como sólo la denuncian como parte de la visión elitista terminan fomentando el inmovilismo, por lo que el discurso de izquierda es en realidad, para Filmus, conservador. La tercera postura, la que él defiende, afirma que "la demanda por una mejor calidad de la educación para todos es la forma principal que adquiere la exigencia de alcanzar una real igualdad de oportunidades", por lo que es necesario generar las condiciones de aprendizaje para que "todos los ciudadanos sin exclusión desarrollen las competencias que se precisan para participar plenamente del conjunto de las instituciones sociales" (Filmus, 1995: 21). Este razonamiento elimina de tajo los pensamientos críticos provenientes de otros espectros políticos que no se encontraran dentro de la categoría amorfa de liberales equitativos. Desde este criterio, para Filmus sólo tiene sentido discutir la posición neoliberal, arrebatarle el significante para ampliar el concepto elitista a una idea democratizadora, equitativa y de igualdad de oportunidades. El texto de Filmus ilustra con nitidez la estrategia discursiva mediante la cual se invisibilizan los pensamientos de izquierda y de paso toda la pedagogía crítica en los procesos de transición a la democracia, reduciendo el conflicto a matices dentro de la teoría liberal. Un ejemplo mexicano, y con un argumento más

profundo, pero que lleva a la misma conclusión, es Carlos Ornelas (2000), al que volveremos más adelante.

Este posicionamiento, es decir, luchar por el concepto de calidad de la educación y arrebatarlo al neoliberalismo, en realidad no es homogéneo, como pretendía Filmus. Por ejemplo, se encuentra el caso de Pablo Gentili (1994). Para él, la idea de calidad total se introduce en América Latina a finales de los ochenta como contraparte del discurso democratizador que surgía en ese tiempo frente al pasado autoritario y ese discurso tuvo la finalidad de mercantilizar el campo educativo. Al limitar los procesos democratizadores, fue más sencillo introducir el discurso de calidad total. Al proceso de introducción de dicho concepto en el mundo educativo lo llama doble proceso de trasposición –antidemocrático y empresarial–. “En otras palabras, la sustitución en el campo educacional del discurso democrático por el de calidad expresa ciertas opciones políticas de cuño claramente conservador y reaccionario que se hegemoniza en el escenario latinoamericano contemporáneo” (Gentili, 1994: 117).[71] Al basarse en la idea de calidad total empresarial, el mundo educativo reproduce las desigualdades sociales del propio sistema educativo. Para Gentili, lo que queda entonces no es olvidar el concepto, sino luchar por él, verlo como un espacio de combate por una sociedad más justa. Para eso, hay que partir de tres afirmaciones que permiten enfrentar la nueva retórica: calidad para pocos es privilegio, no calidad; ver la calidad como mercancía implica necesariamente acceso diferenciado y una distribución selectiva, y en una sociedad democrática la cualidad es un derecho (Gentili, 1994: 176).[72]

71 Traducción mía.

72 La discusión era mucho más compleja que la dicotomía didáctica que he planteado con el fin de mostrar la equivalencia discursiva en antagonismos políticos. Los trabajos de Verónica Edwards (1991) son muestra de lo anterior. Para ella, la naturalización del problema de calidad en el discurso educativo es una ventaja, pues la presencia del problema se vuelve cotidiana y por tanto exige solución. “La calidad de la educación es asociada al problema de la llamada ‘crisis de la educación’ y es común leer comentarios y análisis como el siguiente: «En la actualidad –escribe Arturo de la Orden– la crisis de la educación es percibida en los diversos ambientes –políticos, sindicales, académicos y profesionales– como una crisis de *calidad*. El término calidad es la panacea explicativa de cualquier situación de deficiencia o problema educativo; el logro de *calidad* es –se dice– el objetivo prioritario de tal o cual programa de acción política, administrativa o técnica en educación; incluso las innovaciones y hasta algunos proyectos de

En los ejemplos anteriores, ninguno de los dos rechaza el uso del concepto de calidad educativa, sino que discuten sus formas de uso. Independientemente de la posición política o de investigación que sostienen estos autores, los dos asumen la calidad como un elemento cualitativo de los sistemas educativos. Cabe entonces la pregunta: si la calidad educativa es un significante vacío que se llena de múltiples formas o el proceso de equivalencia discursiva que se extendió de manera hegemónica ¿la educación puede calificarse con otro adjetivo positivo? ¿Queda sólo comprender los usos del concepto a lo largo de 50 años o profundizar analíticamente en lo que implica su conversión en sustantivo? Otra formulación de la cuestión podría ser la siguiente: Boaventura de Sousa Santos (2010) menciona que el neoliberalismo hegemónico se ha robado los sustantivos, por lo que únicamente queda al pensamiento de izquierda colocar adjetivos, por ejemplo, democracia radical. Sin embargo, en la calidad educativa el proceso es inverso: la propuesta de la calidad de la educación surgida desde el mundo empresarial ha sido retomada por espectros políticos diferentes e incluso antagónicos, por lo que si el neoliberalismo habla de democracia ¿es más democrático? O si la izquierda habla de calidad ¿tiene más calidad?

Cierro el apartado con tres condiciones que debemos tener presentes para comprender la eclosión de la calidad educativa –y su relación con la equidad– más allá de las políticas económicas denominadas genéricamente como neoliberales. Éstas son: a) las profundas crisis económicas a las que llevaron los regímenes militares en la región, o autoritarios de partido único como en México, permitieron la introducción de una política cultural que promovía la aceptación de nuevas formas económicas; es decir, las transformaciones educativas de los noventa respondieron al cambio de las políticas económicas al convertirse en las responsables de producir, a largo plazo, el cambio cultural necesario para perdurar; b) el papel

---

innovación se colocan bajo el gran paraguas de fomentar la calidad de la educación; muchas reuniones de expertos, técnicos, administradores y científicos de la educación se centran en la discusión del gran problema de la educación de nuestro tiempo, su calidad.» Al parecer, el desarrollo conceptual actual de la problemática de la calidad de la educación y su mejoramiento permite abrir un amplio campo de intervención y operar sobre múltiples aspectos" (Edwards, 1991: 13).

que juegan los diferentes especialistas –como Cecilia Braslavsky o Inés Aguerrondo (actoras fundamentales de la reforma menemista), Christian Cox, responsable de los Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE),[73] Germán Rama (reformador educativo bajo el gobierno liberal de Julia María Sanguinetti), Guiomar Namo de Mello (asesora del BM a inicios de los noventa) o Juan Carlos Tedesco (responsable del IIPE/UNESCO durante la reforma educativa) –en la interrelación entre las políticas educativas internacionales y la implementación de las reformas en la escala nacional. Estos especialistas jugarán a su vez un triple papel: llevarán a cabo las reformas desde importantes puestos de decisión política; darán a los cambios educativos la certeza de la "neutralidad" de las ciencias sociales y, sobre todo, serán los responsables de implementar lo que la Escuela de Frankfurt ha denominado el pensamiento instrumental hasta convertirlo en "sentido común". Y c) el discurso democrático que invadió la región, dando entrada así a una propuesta educativa que podía mitigar los antagonismos políticos con sueños de modernización, produciendo equivalencias que reducirían coyunturalmente el espectro político.

Con la entrada del nuevo siglo, es claro que muchas de las corrientes neoliberales serán derrotadas en las urnas, tras la miseria y desigualdad social que dejaron a su paso, pero en países como Chile –todavía atado a la dictadura pinochetista– Colombia y México –inmersos en guerras intestinas contra el crimen organizado o producidas por el propio Estado– la calidad educativa continuará funcionando.

México: todo por la calidad (y la equidad)

Modernización educativa

Cuando las diferentes fuerzas políticas del sector educativo y de su entorno inmediato firmaron el ANMEB el 18 de mayo de 1992, Mé-

73 Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación en educación parvularia, básica y media en Chile; programas que surgieron en los noventa inmediatamente después de la reforma educativa pinochetista.

xico se encontraba en la calma antes de la tormenta, o más bien del huracán. En 1988, asumió la presidencia de la república Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), un tecnócrata formado en Harvard y de largo abolengo dentro del Partido Revolucionario Institucional. Las elecciones presidenciales de ese año, con el acelerado crecimiento del movimiento de izquierda moderada liderado por Cuauhtémoc Cárdenas, hicieron tambalear la estructura del partido de Estado, que con las siglas PNR-PRM, y posteriormente PRI,[74] había gobernado a México desde 1929. El triunfo de Salinas se consiguió mediante un fraude electoral, que tiñó de ilegitimidad la totalidad de su periodo presidencial, lo que no impidió al joven gobernante sentarse cómodamente en la silla presidencial e iniciar una serie de reformas que no sólo darían continuidad a las políticas neoliberales iniciadas seis años antes, sino que las profundizarían. Entre las reformas más significativas estuvieron los procesos de privatización de paraestatales como la televisión y los teléfonos de México; las negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) que fueron quizá el ejemplo más emblemático de las políticas de libre mercado y la bandera que el salinismo enarboló como estandarte del ingreso de México al mundo desarrollado; además, las modificaciones a los artículos constitucionales 3 (educación), 5 (libertad de asociación y de trabajo), 24 (libertad de culto), 27 (propiedad de la tierra) y 130 (personalidad jurídica a las asociaciones religiosas) concretadas en 1992 dieron un nuevo perfil a la realidad mexicana que rompía definitivamente con la ya en ese entonces mermada tradición revolucionaria de la primera mitad del siglo XX. El éxito del proyecto salinista parecía en 1992 incuestionable, pero como todo castillo de naipes, volaría por los aires al primer viento.

El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue y sigue siendo el icono –aunque no el único– del neoliberalismo a la mexicana, o lo que el propio Salinas denominó con un dejo de cinismo, liberalismo social. Aunque llamarlo liberalismo autoritario, como hizo Lorenzo Meyer (1995), es más exacto. El neoliberalismo es la ideología que promueve la reducción de las funciones del Estado, la priva-

74 Partido Nacional Revolucionario (PNR) de 1929 a 1938, Partido de la Revolución Mexicana (PRM) de 1938 a 1946 y Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 1946 a la fecha.

tización de los bienes comunes, la libertad de comercio y la concepción de un individuo básicamente utilitarista que actúa racionalmente para beneficio propio. El liberalismo social, según el ex presidente, sería una visión filosófica y política que se opone al neoliberalismo y al populismo, mediante una conjunción entre las políticas de libre mercado y la privatización de las empresas estatales y el desarrollo de políticas sociales basadas en la organización popular. Por eso, utilizó indiscriminadamente conceptos como solidaridad, equidad y justicia para caracterizar sus reformas. Pero si lo vemos desde la concepción de liberalismo autoritario mexicano, entonces se piensa como aquel que impone los principios del mercado sobre cualquier otra forma de relación social, pero lo hace a partir de un partido de Estado –el PRI– que fundamenta su actuar en principios antidemocráticos y represivos, vinculados con el gran capital, las prácticas corruptas y centralizadoras, al mismo tiempo que promueve lógicas corporativas para controlar la organización popular. En otras palabras, el liberalismo autoritario mexicano y en especial el de Salinas de Gortari requirieron para existir una economía de libre mercado y un sistema político autoritario. Estas características no exentaron al ámbito educativo, por el contrario, se agravaron en él y fueron las condiciones de posibilidad para la eclosión de la calidad de la educación en México.

El país aplicó en educación parte importante de las sugerencias de la Declaración de Quito, de la CEPAL y su antecedente, el proyecto EPT de la UNESCO (Loyo, 1993: 348): modificaciones constitucionales a temas educativos y nuevas leyes generales de educación, descentralización y desconcentración, diseño de nuevos planes de estudio, ampliación de la educación básica, planificación de sistemas de evaluación docente, reformas a la formación del profesorado, apertura de espacios para la sociedad civil y creación de acuerdos o pactos políticos. Incluso, desde la autonomía de la investigación educativa, se dio continuidad a la producción de estados del arte acerca de la investigación en el campo durante la década de los ochenta. El acuerdo o pacto educativo, tradición política del agrado de la elite mexicana,[75]

75 Soledad Loaeza lo describe así: "El *pactismo* es una de las claves de la historia política mexicana del siglo XX, y fue uno de los pilares del autoritarismo; sirvió a dos objetivos fundamentales: la exclusión de grandes grupos sociales de la negociación política y la centralización del

marcó las reformas constitucionales, el inicio de una nueva etapa del sistema educativo mexicano. Pero no podemos entenderlo sin el contexto internacional ya descrito, las condiciones del liberalismo autoritario y las propias circunstancias del sector educativo. El pacto llevó el nombre de Acuerdo Nacional para la Educación Básica.

El ANMEB tiene por lo menos dos antecedentes insoslayables:[76] a) el redimensionamiento corporativo y b) el plan sectorial. El primero consistió en mantener las añejas formas del control sobre el SNTE a través de un cambio violento en la dirigencia. Salinas eliminó a Carlos Jonguitud Barrios[77] y a su camarilla, reunida en Vanguardia Revolucionaria del Magisterio, que había controlado el SNTE desde 1972, y lo sustituyó por Elba Esther Gordillo Morales en 1989. A este proceso, se le denomina redimensionamiento del elemento corporativo (Loyo, 1993: 343).[78] Con el paso de los lustros, el redimensionamiento corporativo del SNTE se volvería un monstruo casi incontrolable, pues Gordillo obtuvo un dominio absoluto y se convirtió, en la primera década del siglo XX, en una de las mujeres más poderosas de México. Paradójicamente, o no sé si más bien irónicamente, Gordillo Morales se transformó con los años en el rostro de la corrupción y el clientelismo del magisterio y, por

---

poder. Esta fórmula de estabilización política tiene efectos antidemocráticos de gran alcance si se extiende en el tiempo y cristaliza en arreglos institucionales de largo plazo que consagran la autonomía de decisión, que se traduce en arbitrariedad, de los grupos en el poder en relación con sus gobernados" (Loaeza, 2008: 117).

76 Uno más puede encontrarse en el Segundo Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, celebrado el 22 y 23 de febrero de 1992. Otro es el Congreso Nacional del 16 y 17 de mayo; es decir, dos días antes de la firma del Acuerdo.

77 Además de líder del SNTE, Jonguitud Barrios fue miembro del PRI, presidente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), senador de la república y gobernador del estado de San Luis Potosí.

78 El redimensionamiento corporativo inició, para Aurora Loyo Brambila, a finales de los setenta, cuando el secretario de Educación de ese entonces, Fernando Solana, promovió el inicio de la desconcentración del Sistema Educativo Mexicano (SEM), con el objetivo central de romper con la simbiosis SEP/SNTE y el proceso de "colonización" (Loyo, 1993: 343; Ornelas, 2012), mediante el cual la Secretaría de Educación Pública es ocupada por miembros del Sindicato. Parte central del ANMEB y de la federalización educativa tenían este propósito y concluirían, para Loyo, 15 años de negociaciones entre la SEP y el SNTE, pues éste consideró que la descentralización o federalización del SEM traería consigo su fragmentación y por tanto debilitaría su poder en la escala nacional (Loyo, 1997).

tanto, de la mala calidad educativa, al mismo tiempo que cuatro presidentes seguidos la utilizaron para llevar a cabo sus políticas de calidad educativa.[79] Esto cambió en 2012, cuando el gobierno de Peña Nieto hizo un nuevo proceso de redimensionamiento corporativo encarcelando a Gordillo y ubicando en su lugar a quien la había secundado durante años, Juan Díaz de la Torre.

El segundo antecedente es el Programa de Modernización Educativa (PME) del gobierno federal, publicado en 1989. Al igual que en los planes sexenales de las dos administraciones anteriores, el PME dio a la calidad educativa un lugar privilegiado. La calidad tuvo por comparsa a la equidad y a la modernidad. En su largo discurso del 9 de octubre de 1989 con el que presentó el PME, Salinas sostuvo que el "gran reto hoy es la calidad de la educación, la modernización integral del sistema y su respuesta" a las exigencias que imponen las revoluciones del conocimiento y la intensa competencia mundial, como ya saben los Estados Unidos y Japón, quienes consideran que su futuro depende de la "calidad educativa, a la altura de los cambios mundiales" (SEP, 1989: iii).[80] Por eso, la modernización educativa era inevitable y necesaria y tendría que llevarse a cabo

79 Los cambios en el sector educativo realizados por la administración salinista fueron numerosos. Destacan el redimensionamiento de corporativismo o el cambio, en términos de Salinas de Gortari, de la *nomenklatura* del SNTE (Salinas de Gortari, 2002); reinversión de las privatizaciones en el sector educativo con el consecuente aumento del presupuesto educativo y del mermado salario docente; modificaciones al artículo tercero constitucional y la subsecuente Ley General de Educación; firma del ANMEB; federalización administrativa; obligatoriedad de la educación secundaria y reforma curricular a la educación básica; creación de nuevos libros de texto únicos, obligatorios y gratuitos; aumento de días efectivos de clase durante el ciclo escolar; eliminación del subsistema educativo dedicado a campesinos y obreros; se promovieron los consejos de participación social en las escuelas; se estableció un nuevo sistema de evaluación docente y de promoción escalafonaria llamado Carrera Magisterial; se fundó el Consejo Consultivo de Ciencia y Tecnología, y se desarrollaron programas de infraestructura, como Escuela Digna e Infraestructura Educativa Básica.

80 La calidad educativa estuvo presente en el discurso de Carlos Salinas de Gortari desde el primero de diciembre de 1988; es decir, en su discurso de toma de posesión, cuando afirmó: "que será tarea principal de su gobierno asegurar cantidad y cobertura en materia educativa y que la prioridad será alcanzar la calidad que requieren sociedad y economía; si nos rezagamos de la revolución del conocimiento, estaremos cancelando el futuro" (Salinas de Gortari, 1988: 1138). Más adelante declamaba: "elevando la cobertura y la calidad de la educación crearemos los medios estructurales para revertir la inequidad y la creciente concentración del ingreso".

> para preservar los valores y las tradiciones de la nacionalidad; [...] para sostener el crecimiento para el bienestar y competir exitosamente con las naciones de vanguardia; [...] para asegurar una voz más fuerte, más presente y más decisiva de México en el mundo (SEP, 1989: iv).

Tal panorama exigía reformar la educación básica, pues es "el elemento en torno al cual giran las ambiciones de una educación de calidad, una auténtica apertura de oportunidades iguales para todos y un cambio que posibilitará nuestras metas de crecimiento con equidad" (SEP, 1989: vi). La calidad educativa, además, tiene que interrelacionarse "en todos los grados con la vida social y productiva, por un lado, y con la innovación científica y tecnológica por el otro" (SEP, 1989: vii) para ser democrática, nacionalista y popular (SEP, 1989: xi). En fin, la educación debía tener "auténtica calidad y utilidad" (SEP, 1989: x).

Se puede decir que en el discurso del presidente no se definió la calidad educativa, pero sí que resumió las nociones generales que moldearán su perfil durante el sexenio y del que el ANMEB es en parte un reflejo. La calidad es una condición para alcanzar la modernidad, por un lado, y una cualidad del sistema educativo, por otro; cualidad que no había sido alcanzada durante los dos sexenios anteriores. Sin ella, no era posible competir con las economías avanzadas y mucho menos aventajarlas, ni tampoco preservarnos como nación soberana, por lo que la dicotomía entre lo nacional y lo global se explicita puntualmente. Pero la dualidad no sólo se da espacialmente, también lo hace sobre las funciones de la educación, pues la calidad es tanto motor del cambio –función activa– como sector responsable de la adaptación de la sociedad a cambios exógenos –función pasiva–.[81] Asimismo, la calidad educativa es condición necesaria para cimentar

81 El juego dicotómico del pensamiento de Salinas en educación se da en diferentes planos "Tradición y cambio, pluralismo e identidad, universalidad y pertinencia, humanismo y conocimiento técnico, calidad y equidad en la enseñanza, intereses sectoriales e interés colectivo, participación y responsabilidad deben reconciliarse en un ejercicio libre y democrático que dé por resultado un proyecto educativo viable, respetuoso de los derechos, sensible a las demandas sociales y acoplado a los problemas nacionales" (SEP, 1989: 16).

las bases de una sociedad efectiva en la creación de iguales oportunidades de desarrollo para las personas y en el fomento de un crecimiento económico equitativo. Por último, se encuentra la relación entre lo social, lo productivo, la ciencia y la tecnología. El resultado de tanta calidad no puede ser otro que un México democrático y popular. Las definiciones técnicas y las políticas para implementarla vendrán después, de la mano de los organismos internacionales y de los científicos educativos nacionales.

El proyecto prescrito en el PME[82] pone especial énfasis en la educación primaria, que tras la reforma de 1992 se juntará con la secundaria en lo denominado educación básica. Es ahí donde la calidad y la equidad tienen importante presencia, aunque no de manera exclusiva, pues en educación superior el primer significante también tiene un uso constante. A finales de los ochenta, la calidad todavía no era el concepto onmniabarcante que llegaría a ser en el siglo XXI, por lo que la ubican en un mismo nivel junto con la pertinencia, la adecuación y la eficacia. Juntos, deben ofrecer las condiciones para la igualdad de oportunidades y alcanzar el bienestar y elevar los índices de productividad (SEP, 1989: 15). La igualdad de oportunidades –dentro de marcos más amplios como la democracia, la justicia y el desarrollo– es concebida como parte constitutiva de la equidad. A pesar de mostrar su función, la calidad sigue deliberadamente indefinida en su dimensión política y sólo puede verse tras el velo técnico de la evaluación. Se consideraba que para mejorar la calidad había que revisar que los contenidos de los diferentes niveles debían tener correspondencia con el avance científico y tecnológico y con las características regionales, atender el desempeño docente y su contribución al logro de las metas educativas, revisar la pertinencia de los materiales didácticos, las condiciones de los planteles y el equipo dentro de las instalaciones escolares y supervisar la efectividad en la administración (SEP, 1989: 185). En otras palabras, la calidad de los

82 Describir detalladamente el PME de 1989 desviaría la atención de mi objetivo en esta parte del libro, comprender las transformaciones históricas del concepto de calidad educativa en México, por lo que baste con enumerar sus siete retos planteados: 1. Descentralización. 2. Combatir el rezago. 3. Reto demográfico. 4. Reto del cambio estructural. 5. Reto de vincular los ámbitos escolar y productivo. 6. Reto del avance científico y tecnológico. 7. Reto de la inversión educativa. Todos ellos están atravesados por la calidad educativa.

contenidos, la pertinencia de los materiales educativos, las adecuaciones regionales y la eficacia administrativa y docente.

El razonamiento pilar del PME era muy similar a los que ya he expuesto. Se basa en la idea de *trade-off*: los avances de sexenios anteriores y los principios democráticos de la Revolución Mexicana de 1910 consiguieron tras décadas de esfuerzos una cobertura casi universal de la educación primaria, pero lo hicieron en detrimento de la calidad, como si hubiera existido una calidad primigenia. La ampliación del sistema, continúa el PME, trajo una mejora en la igualdad de oportunidades, pero no suficiente, pues las desiguales condiciones entre los centros no permitían cumplir cabalmente ese anhelo. Por eso, era necesario incluir la equidad en la ecuación; es decir, implementar una serie de programas destinados a los menos favorecidos para que finalmente se cumplieran de hecho las condiciones para la igualdad de oportunidades. Así, la cantidad y la calidad se tornan en las cualidades del sistema y, posteriormente, en los agentes para la formación de una sociedad más justa. De ahí la frase de educación de calidad con equidad, al más puro estilo EPT. Pero el PME tuvo un avance lento en la administración salinista, pues las privatizaciones del sector productivo y las telecomunicaciones llevaron la preferencia. Para su cumplimiento, fueron necesarios el impulso internacional a las reformas, tanto de la EPT, pero sobre todo de la OCDE, a la que México quería ingresar, un redimensionamiento corporativo y la recuperación de cierta legitimidad del gobierno en turno tras el fraude de 1988. El ANMEB será un esfuerzo por conjuntar todo lo anterior.[83]

Acuerdos cupulares

El ANMEB fue suscrito en 1992 por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE.[84] Es un acuerdo político y corporativo que mar-

83 Un resumen oficial del ANMEB y en general de todo el proyecto educativo salinista puede verse en el libro *La educación pública frente a las nuevas realidades* (Moctezuma Barragán, 1993).

84 La primera mención explícita del presidente Salinas de Gortari a la reforma educativa que tenía en mente se dio en su tercer informe de gobierno en 1991: "El sistema educativo mexi-

có el inicio de una nueva etapa en el sistema educativo nacional. El Acuerdo ubica la calidad como el gran reto a superar. Su propósito fundamental es "elevar la calidad de la educación pública" (*Diario Oficial de la Federación*, DOF, 1992: 7). Los logros educativos de décadas anteriores –como la cobertura, el aumento de los años de escolaridad y el descenso de los índices de analfabetismo– no solucionaron la deficiente calidad, ya que el sistema "no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país" (DOF, 1992: 5). Se sostenía que las causas del déficit eran varias, entre las que destacaban la reducción al presupuesto educativo en la década anterior, la centralización del sistema, la sobreburocratización del mismo, el mal uso de los recursos utilizados, el insuficiente número de días efectivos de clase durante el ciclo escolar y la desactualización de los contenidos de enseñanza. Esta realidad impedía a México ser un país capaz de defender su soberanía, ocupar un lugar preponderante en el mundo, poseer una economía nacional en crecimiento estable e instaurar una sociedad democrática, libre y justa (DOF, 1992: 4).

Tras el diagnóstico, las estrategias de solución se concentraron en tres ejes fundamentales: "para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y niveles educativos, y la revaloración social de la función magisterial" (DOF, 1992: 7). El primero se refiere a la federalización del sistema educativo; es decir, a sus formas de gestión. A partir de aquí, y en continuidad con los procesos de desconcentración iniciados a finales de los setenta, cada

---

cano reconoce ahora su límites y demanda el cambio. Necesita una reforma de calidad y vinculación con la comunidad donde ocurre. Si estamos creando nuevas relaciones entre el estado y la sociedad, esta es una de las más significativas. Por eso, su camino futuro exige de la reformulación de los contenidos y métodos educativos con base en un principio nacionalista y con un nivel de calidad competitiva en el mundo […] Mejor educación significará mejor distribución del ingreso y permitirá aprovechar las oportunidades que nos abre la interrelación económica. No olvidemos que las potencias económicas de Europa y Asia las ha colocado en un lugar de privilegio la enorme calidad de su sistema educativo. Nuestro propósito es alcanzar esa calidad" (Salinas de Gortari, en Campa, 1991).

entidad federativa debía hacerse cargo de los servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, educación normal, educación indígena y educación especial. El carácter nacional no se pierde, pues la observancia de la normatividad seguirá en manos de la federación y, sobre todo, mantuvo el control sobre los planes y programas de estudio de carácter obligatorio, la autorización de los materiales educativos y la evaluación de nivel nacional. La equidad también era responsabilidad de la autoridad central, al designar la redistribución del presupuesto según las necesidades de cada entidad y la creación de programas compensatorios destinados a las zonas más desfavorecidas. Otro elemento cardinal es la apertura del sistema a una nueva relación entre la escuela y la sociedad, pues se promovía la creación de espacios para que cada comunidad, y en especial los padres de familia, intervinieran en los procesos educativos dentro de la escuela. Un último aspecto responde al poder corporativo del magisterio, por lo que todos los gobiernos estatales sólo podían reconocer al SNTE como único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación, en claro rechazo a la oposición magisterial de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (*DOF*, 1992: 8). La relación entre federación y estados en la educación pretendía responder a la equidad y sobre todo a la eficiencia del sistema como componentes de la calidad.

El segundo eje, los contenidos educativos junto con la evaluación, es el de mayor impacto de la calidad en la transformación cultural fomentada por las reformas educativas de los últimos 25 años, ya que establece las pautas para la *des-diferenciación* del conocimiento y la creación de un modelo *supracognitivo*. La federalización abrió espacios tales como contenidos de enseñanza de la historia y la geografía de cada entidad federativa, las diversidades ecológicas, las costumbres y las tradiciones de cada región, siempre y cuando el diseño de los programas y los materiales educativos fueran supervisados y autorizados por la autoridad federal. El Acuerdo, además, realizó un juego especular mediante el cual la intención del gobierno federal por modificar los contenidos –y su calidad– se planteó como una exigencia social (*DOF*, 1992: 5) y, sobre todo, como una demanda del mundo actual:

> Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad [...] En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales (*DOF*, 1992: 10).

¿Cuáles son los conocimientos verdaderamente esenciales que exige la sociedad –y las condiciones del mundo en los primeros años de la década de los noventa– al sistema educativo? La respuesta se da en tres niveles, que podemos clasificar como cognitivos, físicos e identitarios. Lo cognitivo es la *supracognición* de la EPT que afirma que la lectura, la escritura y las matemáticas ofrecen las habilidades elementales necesarias para "seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión" (*DOF*, 1992: 10). El segundo nivel es el cuidado de la salud, la nutrición y el ambiente. El tercer nivel incluye el aprendizaje de principios éticos y aptitudes para la participación colectiva para una convivencia pacífica, democrática y productiva, valorando las características de la identidad nacional, la idiosincrasia del niño mexicano y los principios de nuestra civilización que, especulo, ya que no se define, no es otra que la civilización occidental.

En la prescripción de las reformas curriculares, el Acuerdo es extraordinariamente puntual:

> Educativos, cuyos objetivos específicos son: (1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Se hará énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonará el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta. (2) Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la materia se desechará el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años. (3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la

geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. (4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales (*DOF*, 1992: 11).

La mejora de la calidad educativa en el ANMEB, como se puede observar en el párrafo recién citado, dio un peso notable al control de los contenidos y de los métodos de enseñanza. Hay prescripciones explícitas para modificar enfoques de enseñanza implementados en las reformas de los setenta, así como indicaciones claras sobre las asignaturas que deben incluirse en la nueva malla curricular. También se puede ver la relación entre lo global y lo nacional, y el efecto de histéresis. El proyecto de EPT se reconoce en los primeros dos puntos, pero en el tercero la reforma curricular responde a condiciones que preceden al proceso de globalización educativa. Como he demostrado en estudios anteriores (Plá, 2011, 2014a), la inclusión de la enseñanza de la historia y la geografía en los planes y programas de estudio para educación primaria y secundaria de 1993 y delineados en el ANMEB va en sentido contrario a las reformas curriculares en América Latina, pues mientras que en la inmensa mayoría de países se optó por un currículo por áreas de conocimiento –ciencias sociales en este caso–, México prefirió la división en asignaturas. Esto responde principalmente a la lógica corporativa del docente y a las necesidades de negociación con el SNTE, que exigía el Acuerdo. En 1974, la reforma de Luis Echeverría impuso el plan de estudios por áreas, pero como la formación de los profesores y su tradición disciplinar, sobre todo en secundaria, rechazó los cambios, entre 1974 y 1993 coexistieron dos planes, uno por áreas y otro por asignaturas (Sandoval, 2002). Con los cambios salinistas, se evitó la duplicidad. Otros dos elementos que jugaron un papel importante fueron el peso en la opinión pública del gremio de los historiadores, un gremio sólido y respetado en el ámbito mexicano, y la propia historia milenaria que inunda el presente nacional; es decir, el proceso de histéresis se da mediante el impacto de las políticas globales que se distinguen en la noción de *supracognición,* pero el resultado obtenido por este fenómeno terminará respondiendo más a las condiciones laborales, disciplinares y culturales de México.

El tercer eje, como todo proyecto de calidad educativa de escala global, se centró en la formación docente, bajo el eufemístico título de "revalorización de la función magisterial". Lo de revalorización tiene tanto un sentido retórico como empírico, pues las condiciones laborales de los profesores, tras las políticas de recorte de la revolución educativa del gobierno de Miguel de la Madrid, los habían lanzado a situaciones económicas que rayaban con la pobreza. El salinismo inventó un nuevo sistema de evaluación docente con el título de Carrera Magisterial. Al mismo tiempo, había otorgado el poder del sindicato al autoritarismo corrupto, corporativo y clientelar de Elba Esther Gordillo. El ANMEB reconoció la importancia del profesor en los procesos de enseñanza y aprendizaje y del buen funcionamiento del sistema en su conjunto. Por eso, se consideraba que el primer elemento a trabajar era la formación inicial del docente, arrancando con la federalización de las escuelas normales y el control central de los contenidos. El segundo elemento era la capacitación y superación del magisterio en ejercicio, por lo que el gobierno federal pensaba invertir en cursos a distancia y presenciales, y en la elaboración de materiales. En tercer lugar, era la Carrera Magisterial, cuyo objetivo primordial fue "estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro" (*DOF*, 1992: 13). En otras palabras, un sistema de promoción profesional para diferenciar niveles salariales con base en la preparación académica, la antigüedad y el desempeño profesional. La Carrera Magisterial marcó las relaciones laborales y el ingreso salarial de los docentes hasta 2013, cuando la inoperancia del sistema era tan notoria (Santibañez *et al*., 2006; Díaz Barriga, 2009) que fue suplida por el servicio profesional docente (SPD) y puesto bajo la supervisión del INEE. El cambio de 2013 dio a la calidad una nueva pero largamente deseada función, la punición.

A partir del ANMEB, se iniciaron una serie de reformas muy significativas para el sistema educativo mexicano. El 5 de marzo de 1993 se publicó la segunda reforma al artículo tercero constitucional bajo el gobierno de Salinas de Gortari. La de 1993 fue de mayor envergadura. Se decretó a la educación secundaria (12-15 años de edad)

como obligatoria; laica y gratuita, respetando la libertad de creencias; con la obligación de desarrollar armónicamente al individuo, la identidad nacional y la solidaridad internacional, basada en el conocimiento científico; mantuvo la idea de desarrollo armónico individual, la identidad nacional y la solidaridad internacional, y sería democrática y nacional bajo los principios de fraternidad e igualdad, evitando los privilegios de raza, grupos, religión o género.

El artículo tercero conservó mucho del ideario de 1917, sobre todo lo laico y lo gratuito, pero a la vez respondió a las exigencias de una educación básica ampliada propuestas por la UNESCO y la CEPAL. La calidad todavía no alcanzaba el rango constitucional. Cuando sí ocupó un lugar en lo jurídico fue cuatro meses después, el 13 de julio, en la Ley General de Educación (LGE).

Ahí juega un papel menos protagónico que la equidad, concepto al que se dedica el capítulo tercero. La equidad pretende, en el artículo 32, el logro efectivo de la igualdad de oportunidades, el acceso y la permanencia en los servicios educativos, con especial atención a los grupos y las regiones más desfavorecidos. Eso sólo era posible si las autoridades educativas asignaban elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos y así ofrecer servicios educativos de calidad y no únicamente de cobertura (Presidencia de la República, 1993: 47-48).

La responsabilidad de la calidad también estará a cargo de la federación a través de mecanismos de evaluación y, sobre todo, de los consejos de participación social, pues la intervención de la comunidad y de los padres de familia tenía como objetivo "fortalecer y elevar la calidad de la educación pública" (Presidencia de la República, 1993: 53).

Es importante mencionar que el peso de la calidad –y de la equidad– en la LGE de 1993 no excluye la necesidad de ampliar la cobertura, sobre todo en los niveles de preescolar y secundaria. Por último, ese mismo año se publicaron los nuevos planes y programas de estudio para la educación primaria y secundaria bajo los criterios establecidos por el ANMEB.

El ámbito experto

Dentro de esta vorágine de calidad y reformas, la investigación educativa no dejó de jugar un papel importante. Además de intervenir directamente en las políticas públicas o hacer investigaciones empíricas relevantes, los investigadores fungirán como mediadores entre lo nacional y lo internacional, como difusores de la retórica de calidad y como creadores de las condiciones para su puesta en marcha. En este último aspecto, la revista *Nexos*, dirigida por Héctor Aguilar Camín, será protagonista. Una de sus múltiples funciones, fue llevar a cabo investigaciones a gran escala con financiamiento público para realizar un diagnóstico que demostrara los pobres resultados del sistema educativo y, por tanto, de la urgente necesidad de implantar las transformaciones necesarias para mejorar la calidad y la competitividad del sistema. Las investigaciones estuvieron a cargo de Gilberto Guevara Niebla (1992a, 1992b), actual miembro de la Junta de Gobierno del INEE. Para este autor, asesor del secretario Ernesto Zedillo, México vivía una catástrofe silenciosa (1992a). Las causas y las posibles soluciones las resume en un artículo publicado apenas dos meses antes que el ANMEB. En él, Guevara Niebla sostenía que en educación básica los logros en cantidad (cobertura), aunque importantes, no habían sido suficientes. Pero los problemas principales eran de calidad y equidad, pues la eficiencia terminal rozaba apenas 57 por ciento y las desigualdades entre los diferentes centros educativos eran escalofriantes. Parte de esto se debía al carácter rígido y único del plan de estudios y a la incapacidad del sistema de garantizar los aprendizajes básicos en lengua, matemáticas, ciencia y civismo. Otros problemas eran la centralización del sistema tanto en lo administrativo como en los contenidos; la falta de participación social en general y de los padres de familia en particular en la toma de decisiones dentro de las escuelas; la nefasta simbiosis entre la SEP y el SNTE, que para Guevara Niebla estaba por terminar con el ascenso de Elba Esther Gordillo al poder del Sindicato; la incapacidad docente de cubrir los contenidos de los programas de estudio; la falta de una evaluación objetiva de los procesos de enseñanza y aprendizaje y del desempeño docente, y la deficiente formación del

magisterio (Guevara Niebla, 1992b). Cada uno de estos problemas, sería tratado puntualmente en el ANMEB. Una vez más, se puede observar cómo el diagnóstico científico identifica el problema y trae la solución bajo el brazo: la política educativa del gobierno en turno.

Aunque un poco posterior, un trabajo desde la difusa frontera entre la independencia académica y el asesoramiento a tres secretarios de Educación Pública y muy cercano a las propuestas del ANMEB, fue uno de los libros más influyentes de la década sobre el sistema educativo mexicano. El texto de Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano,* publicado originalmente en 1995, dedica un capítulo entero al problema de la calidad. Desde lo que denomina el liberalismo equitativo y democrático al estilo Filmus, Ornelas despedaza con ingenio la mala calidad del sistema educativo. El sistema educativo mexicano –afirmaba Ornelas– ya no respondía a las condiciones que exigía el TLCAN, los índices de rendimiento escolar eran calamitosos y el financiamiento del sistema era más que insuficiente. Para colmo, la práctica de enseñanza dentro del aula era repetitiva y obsoleta. Más allá de esto, el académico se preocupó mucho por los contenidos. Para él, el Acuerdo presentó importantes transformaciones que abrían posibilidades a la mejora de la calidad, como la preponderancia del español y las matemáticas y sus nuevos enfoques de enseñanza. Sobre todo, el investigador se sentía atraído por el método de resolución de problemas, por lo que sugirió utilizarlo en todas las asignaturas (Ornelas, 2000: 199), independientemente de las características epistemológicas de los diferentes saberes escolares; es decir, retomó la lógica de la *supracognición*. Pero al mismo tiempo delineó un temor que con el paso del tiempo se haría realidad. Desde su posición, abiertamente declarada antineoliberal, en los nuevos programas de estudio se reducían las horas y la importancia de la educación ciudadana, por lo que se corría el riesgo de estar excluyendo temas tan relevantes como la justicia, la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres (Ornelas, 2000: 204) y por tanto convertirlos en conocimientos inferiores e irrelevantes en comparación, por ejemplo, con las ciencias naturales. Aunque a finales del siglo XX se renovó la enseñanza cívica bajo el nombre de formación cívica y ética, el temor de Ornelas se cumplió: formar ciudadanos

democráticos, críticos y que promovieran la justicia es considerado todavía irrelevante para el sistema educativo mexicano.

La función de la investigación educativa en la eclosión de la calidad educativa encontrará un posicionamiento filosófico en un pequeño libro dirigido a maestros y directores escrito por Sylvia Schmelkes, colaboradora de Carlos Muñoz Izquierdo y del CEE, publicado por la OEA en 1994. Aunque posterior al ANMEB y por tanto sin impacto en él, este libro es representativo del tejido conceptual que se urdió durante el momento histórico que estoy analizando. El argumento de la autora no es muy diferente a los que hemos mencionado, aunque quizá un poco más radical. Para empezar, sostiene Schmelkes, la expansión de los sistemas educativos en América Latina ha mejorado la cobertura, pero menoscabado la calidad, la eficiencia y la equidad.

> La calidad que estamos buscando como resultado de la educación básica debe entenderse claramente como su capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes (Schmelkes, 1994: 4).

Si logramos enseñar esto, el sistema educativo será equitativo. La solución para Schmelkes es adaptar al sistema educativo la noción de calidad total de las empresas y cambiar la idea de naturaleza humana. El ser humano tiene entre los componentes esenciales de su ser el deseo permanente de mejorar su calidad.[85] Por tanto, la cali-

85 El perpetuo perfeccionamiento del ser humano de calidad tiene también sus inconvenientes: a partir de los trabajados a Alan Ehrenberg, quien habla de nuevas relaciones sociales y la creación de nuevas patologías sociales, se distinguen los noventa como década con la "fatiga de ser uno mismo" y el ascenso acelerado de la depresión. "Estos males psicológicos eran entonces relacionados […] con las dinámicas de una sociedad marcada por el 'culto al rendimiento', a 'superarse' fijándose a sí misma objetivos motivadores, y que hace así pesar sobre el individuo 'libre' una presión de autoevaluación de tal manera que este se ve rápidamente conducido, si no satisface expectativas ampliamente móviles e indeterminadas, a despreciarse a sí mismo" (Monod, 2015: 118). Cabe suponer que una consecuencia oculta de la reforma educativa peñista sea una patología social de profesores en constante desprecio por su propio quehacer, y no, como defiende la cultura de la calidad, una revalorización de su profesión.

dad total, en cuanto filosofía de producción de la mejora constante, no sólo responde a las necesidades institucionales, sino que atiende la naturaleza humana de ser cada día más exigente. Introducir la calidad total a las escuelas terminará humanizando a las personas (Schmelkes, 1994: 17), haciéndolas de mejor calidad.[86] Lo radical de este pensamiento es que la única forma de ser humano es ser un sujeto de calidad. La propuesta de cambio cultural es, entonces, el cambio de la noción de sujeto. Pregunto, si uno es un ser humano que no se humaniza a través de la calidad ¿tendrá que ser catalogado, o más bien excluido, como un no ser? La respuesta es no, dado que la calidad es esencia de lo humano, la calidad ya es, es un a priori. Todos somos seres humanos; por tanto, tenemos la calidad esencial. Todos tenemos derecho a la educación de calidad; es decir, el derecho a desarrollar nuestra calidad innata. La escuela, entonces, deberá producir sujetos de calidad, pero como esto depende de elementos estructurales e individuales, el resultado dará inevitablemente sujetos con calidades desiguales. La consecuencia es una vez más la inclusión diferencial, pero ya no sólo por las condiciones sociales, sino por nuestra propia naturaleza de calidad.

El salinismo también dio entrada a otros actores al debate educativo. A principios de los noventa, las fundaciones u organizaciones empresariales comenzaron a cobrar fuerza como propulsores de políticas educativas destinadas a la calidad. En marzo de 1992, se publicó *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*, a cargo del Centro de Investigación para el Desarrollo, una organización derivada del Instituto de Banca y Finanzas (Ibafin) cuyo objetivo fue realizar investigaciones para transformar a México y dejar atrás el "viejo régimen político (corporativo y control de prensa)" (CIDAC, 2014). Este *think tank*, como ellos mismos se denominan, propuso en 1992, desde una propuesta pragmática, reestructurar la intervención estatal en educación para superar el corporativismo que impide el aumento de la productividad y la calidad de la educación (Moreno Moreno, 1995: 5). El Centro defendía la cali-

86 La idea de seres humanos de calidad o calidad humana y educación también aparece en Pablo Latapí (1992). Es el mismo grupo que teje los significados de calidad hacia concepciones esencialistas del ser humano.

dad en educación como un requisito para la modernización del país y para hacer frente a las nuevas realidades económicas que enfrentaba la nación (CIDAC, 1992: 7-8); es decir, para la economía de mercado basada en la privatización de paraestatales y la apertura comercial que traería el TLCAN. Los elementos de la calidad educativa para este Centro eran relevancia (puente entre procesos de enseñanza-aprendizaje y realidad socioeconómica, política y cultural del educando); efectividad (cumplimiento cabal de los objetivos) y eficiencia (elevar al máximo rendimiento de estudiantes con un mínimo de recursos humanos y materiales) (CIDAC, 1992: 16). Con base en estos ejes, el diagnóstico arroja los mismos resultados que otros ya mencionados. Pero, más allá de los problemas, lo llamativo del discurso empresarial es que equipara calidad de la educación con calidad de mano de obra y de ahí su conversión en capital humano. Para alcanzarlo, había que eliminar al SNTE de las negociaciones y promover la política de "bonos educativos"; esto es, responder a las demandas del consumidor al estilo del modelo chileno de Augusto Pinochet (CIDAC, 1992: 240, 243). La íntima relación entre capital humano y calidad de la educación desde la mirada empresarial jugará un papel relevante en el SEM desde entonces al día de hoy. En el siglo XXI, tanto el enfoque como la participación de los sectores empresariales cobrarán extraordinaria fuerza, como el caso de Mexicanos Primero.

Los casos de Schmelkes y del CIDAC son representativos de los paradigmas de calidad educativa que se disputan la hegemonía y que a su vez tienen entre sí innumerables puntos de unión. Schmelkes pertenece al lado humanista (nuestra naturaleza de calidad) y por tanto es muy próxima a la UNESCO. El CIDAC se aproxima más a la OCDE y al BM y, por ello, es una visión más empresarial (la calidad se ve en las ganancias y la producción).

Huellas del salinismo

El ANMEB logró, a partir de un pacto político con el SNTE y con la en ese entonces alabada Elba Esther Gordillo, imbricar discursos varios. De ahí que tuviera una recepción muy positiva en diferentes

sectores de la población, entre los investigadores educativos, empresarios y formadores de opinión pública. Con los maestros no fue tan clara la aceptación, pues el temor a la fragmentación del SNTE y la pérdida de su carácter nacional estaría presente (Hernández Navarro, 1992) o, por el contrario, según el trabajo publicado por *Nexos* en julio 1992, donde se sostuvo sin tapujos que los resultados de su encuesta muestran un "enorme consenso que hay entre los maestros con la reforma y, por tanto, el gran interés que despertó entre ellos" (*Nexos*, 1992). Pero más allá de las autoalabanzas de la reforma por parte de sus intelectuales, el rechazo al Acuerdo fue menor y estuvo más en el ámbito legislativo y en especial en el de los congresistas del opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes sostuvieron lo indefinido de lo básico o su limitación a la escritura, las matemáticas y la lectura, enviando a segundo plano lo social y lo natural, así como la educación artística y la educación física; además, el PRD criticaba la falta de claridad hacia el magisterio sobre los mecanismos para implementar la reforma. En una de las pocas menciones de la EPT desde México, la oposición señalaba que el Acuerdo omitió de la propuesta de la UNESCO una visión ampliada de la educación básica (Martín del Campo, 1992). La falta de rechazo o más bien la aceptación se debió, a mi parecer, al objetivo central de la reforma, elevar la calidad de la educación. Nadie puede aceptar el antónimo de calidad para la educación de sus hijos. La calidad se convirtió así en la bandera que enarbolaría el cambio de todas las reformas a partir de 1992, incluida la de 2013 que, a pesar de las tensiones poselectorales, la elevarían a derecho constitucional.

Al concluir el sexenio salinista, cuando el huracán golpeó con despiadada fuerza, la imagen de Salinas de Gortari y su liberalismo social se desmoronaron. A lo largo de 1994, último año de su gobierno, entró en vigor el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas, mostrando una vez más la profunda desigualdad que imperaba en México desde siglos atrás y que se acrecentó con los gobiernos neoliberales; la sucesión presidencial estuvo marcada por dos magnicidios y dio entrada a la política de la violencia y sus múltiples

manifestaciones, los multimillonarios mexicanos crecieron exponencialmente a partir de las privatizaciones de las paraestatales (González Amador, 2011) y el salinismo heredó un país sobreendeudado y un déficit comercial que superaba los 1 000 millones de dólares, por lo que la peor crisis económica del México contemporáneo ya no se pudo evitar. Sin embargo, el liberalismo autoritario o simplemente neoliberalismo salinista dejó unas estructuras económicas y políticas que aún no se han derrumbado. El TLCAN, las privatizaciones, la política de la violencia y el incremento de la desigualdad siguen en pie.

La educación, y en especial la calidad de la educación, es un ejemplo de permanencia de las estructuras neoliberales que tuvieron sus cimientos en la década de los ochenta, pero que terminaron de edificarse en los primeros años de la década de los noventa.[87] El ANMEB fue y sigue siendo considerado por especialistas como un primer e importante escalón para la modernización educativa (Ornelas, 2000, 2012; Latapí, 2004). Bajo la retórica de la calidad educativa, el Acuerdo y sus apéndices lograron estrechar –aunque no lo mencionan explícitamente– los proyectos educativos internacionales como la EPT o los manifestados por el Proyecto Principal para América Latina a partir del diseño curricular que responde a las necesidades básicas de aprendizaje. También amplió la educación básica, haciendo obligatoria la educación secundaria y dejando abierta la posibilidad para futuras modificaciones en preescolar y la educación media superior o bachillerato; además, creó espacios a los diferentes colectivos, desde los consejos de participación ciudadanos, para intervenir en la escuela. Asimismo, el Acuerdo fue en primera instancia importante para el redimensionamiento educativo, aunque en realidad haya sido solamente un cambio de *nomenklatura* del SNTE (Salinas, 2002: 623). Agrego, por último, que este pacto fue central para consolidar la calidad de la educación como instrumento de

87 El sexenio siguiente fue el de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Zedillo fue el secretario de Educación Pública que firmó el ANMEB, promulgó la LGE, modificó el artículo tercero constitucional y se responsabilizó de los nuevos planes y programas de estudio para primaria y secundaria, así como de los libros de texto. Su gobierno tuvo mucho continuismo, sobre todo en lo económico y lo educativo, con la administración anterior. En educación, se llevó a cabo la reforma a las escuelas normales, que era un tentáculo del ANMEB que no se había concluido con Salinas.

la política educativa y que es, en cuanto fenómeno histórico contemporáneo, un ejemplo de cómo lo internacional impacta los procesos locales, pero que el resultado de la transformación termina muchas veces respondiendo a condicionamientos históricos locales. En otras palabras, lo nacional no es una mera adaptación de lo global que se impone con incontrolable fuerza, pero tampoco estoy afirmando que lo nacional –en este caso lo gubernamental– es impermeable a las lluvias internacionales, sino que lo que sucedió en el caso del ANMEB es que las presiones internacionales obligaron a modificaciones nacionales, pero el resultado es, en muchas ocasiones, nacional. Esto es el fenómeno de histéresis.

Comprender la década de los noventa en México, sobre todo el salinismo, es muy importante para entender el momento actual en muchos ámbitos. En lo referente a la calidad de la educación y su irrupción en la política educativa, es notorio, pues ofreció las condiciones de posibilidad para su expansión hegemónica. La primera de ellas será que el proyecto EPT y la OCDE y sus nociones de calidad educativa aprovecharon las deterioradas condiciones económicas de la década de los ochenta para florecer; es decir, la calidad educativa cobra fuerza en México, en cuanto hay una serie de reformas estructurales que le permiten consolidarse. O, quizá, relajando un poco la interpretación, podría categorizarse como parte de las mismas reformas estructurales que se implementaron en este tiempo. En esta condición, cierto grupo de investigación educativa fue fundamental. Otra condición necesaria para que se desarrollara libremente fue el liberalismo autoritario. La introducción de principios económicos neoliberales que se extendieron hacia el ámbito educativo pudo llevarse a cabo en cuanto predominaba un Estado autoritario que perseguía opositores, cometía fraudes electorales, censuraba medios de comunicación y mantenía ciertas formas corporativas de poder, sobre todo en el gremio magisterial. Por eso, cuando se reconocen ciertas virtudes del ANMEB hay siempre que tener presente las condiciones que lo hicieron posible. Por ejemplo, Ornelas (2000) reconoce su potencial en el hecho de que abre las puertas a una sociedad democrática y equitativa, pero olvida la estructura política que lo vio nacer. Incluso cuando en 2012 este autor critica con notable claridad

el papel de Elba Esther Gordillo en el deterioro de la educación en México durante el siglo XXI, reconoce el valor del ANMEB, documento que firmó la misma líder magisterial.

Y esto, a mi parecer, se debe a una mala interpretación del papel de Gordillo y la calidad de la educación. Para Ornelas, la líder no ha sido más que un obstáculo para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo. Visto desde la lógica corporativa y corrupta que dominó en el SNTE bajo su liderazgo tiene toda la razón. Pero si hacemos una subversión y vemos que la expansión y naturalización de la calidad educativa se ha dado gracias a las componendas políticas del SNTE con los gobiernos en turno, podríamos pensar que la líder ha sido fundamental tanto para el deterioro del sistema educativo como para el impulso de las políticas de calidad de la educación. Esto me lleva a preguntarme lo siguiente: si la incorporación de la calidad como política educativa en México ha dependido de una estructura de control del magisterio absolutamente antidemocrática, ¿no será que lo que en realidad está mal no es el maestro, sino la propia política de calidad en la educación? Es decir, quizá la condición de posibilidad más importante para la calidad de la educación haya sido el autoritarismo que domina al magisterio y al país en su conjunto.

El siglo de la calidad (y la inclusión)

El sexto objetivo

El siglo XXI nació en materia educativa en 1990 con la reunión en Jomtien, Tailandia, aunque el 2000 no dejó de ser significativo. La vuelta del calendario se llenó de magníficas esperanzas y temores absurdos, pero intensos. Los apocalípticos mudaron sus temores de los cometas por el apagón informático, y los optimistas, por el simple hecho de estrenar una numeración inmaculada, produjeron ilusiones de un nuevo comienzo donde todos los deseos personales se cumplirían y las injusticias sociales serían por fin vencidas. Nada de eso ocurrió. Por el contrario, el mundo siguió vivo –aunque ecológicamente muy deteriorado–, internet no colapsó y, desgraciadamente, como lo deseó el ultraliberal Frederich Hayek (1978), la justicia social se mantuvo como un atavismo esgrimido por socialistas o individuos moralmente primitivos que se oponen a una sociedad abierta dominada por unos cuantos hombres libres. La dramática realidad no impidió que las proyecciones de futuro dejaran de aprovechar el año 2000 para renovarse bajo la paradoja de que hay que innovar para que casi todo siga igual. Se declararon metas del milenio, a pesar de mirar hacia adelante sólo 15 años, se evalúo y ajustó el proyecto de Educación para Todos, señalando la calidad como elemento constitutivo de la inclusión educativa, los exámenes masivos y comparativos de escala internacional se convirtieron en la muestra de la calidad o, más bien, de la baja estofa de los sistemas educativos nacionales, las competencias cognitivas se tornaron en el contenido de enseñanza privilegiada, se concluyeron proyectos regionales para América Latina con resultados escasos y se diseñó el Proyecto

Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017 (Prelac) con el propósito de alcanzar una educación básica sin exclusiones. México consiguió, en las elecciones del 2000, expulsar al Partido Revolucionario Institucional de la presidencia de la república tras 70 años en el poder y dar el control del Ejecutivo al Partido Acción Nacional (PAN) de corte conservador y neoliberal que diseñó, como Plan Nacional de Educación, el documento titulado *Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*. Independientemente de su limitación temporal, la esperanza se volvió ahistórica y la calidad se convirtió en una objetividad inalterable que duraría 100 años o incluso mil.

Para comprender la conversión de la calidad educativa en una esencia, en algo objetivo e inamovible y renovable a la vez, es decir, en su naturalización como sentido común dentro de los discursos y las políticas educativas, constantemente tendré que regresar al siglo XX. La continuidad puede verse en el segundo objetivo del milenio, declarado en el año 2000 por la Organización de Naciones Unidas (ONU), que pretendía lograr para 2015 la enseñanza primaria universal.[88] Si pensamos que el programa del proyecto EPT hubiera tenido éxito, la consecución natural de la alfabetización universal sería el aumento de los años de escolaridad. Los esfuerzos de la ONU han dado frutos, pues según su informe de 2013, aunque acepta lo difícil que será alcanzar la meta original, asevera que en la primera década del siglo XXI se alcanzó 90 por ciento de la matriculación en educación primaria y el número de niños no escolarizados bajó de 102 a 58 millones. Una vez más, sostiene que la ampliación en la cobertura trajo consigo el problema de la calidad, pues 250 millones de niños no saben leer y escribir a pesar de promediar cuatro años de escolaridad primaria, hay abandono prematuro, la desigualdad de género sigue siendo un factor determinante, así como el lugar de residencia y, por último, los niños que viven en zonas de conflicto

88 Las otras siete metas eran erradicar la pobreza extrema y el hambre; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medioambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Todas estas metas, muy loables por sí mismas, desgraciadamente no se cumplieron a cabalidad para la fecha propuesta (ONU, 2015).

armado tienen muchas más probabilidades de dejar de asistir a la escuela (ONU, 2014: 17). Dado que el segundo objetivo de desarrollo para el milenio es de cobertura, la Organización mencionó el problema de calidad sólo tangencialmente; fue responsabilidad de la UNESCO concentrarse en el problema.

En abril del 2000, la UNESCO realizó en Dakar, Senegal, un nuevo Foro Mundial sobre Educación[89] para evaluar y replantear los objetivos del proyecto EPT.[90] El nuevo marco de acción surge de conferencias previas de carácter regional y de un proceso de evaluación de escala global. La Educación para Todos en los albores del siglo XXI se reorganizó en seis grandes objetivos, de los cuales tres están directamente relacionados con la calidad en educación. Los tres objetivos que no trataré son el primero, el tercero y el cuarto, dado que no tienen relación directa con la calidad educativa. El primero se centra en la ampliación de la noción de educación básica durante la primera infancia, con especial atención en los niños vulnerables y desfavorecidos, por lo que se debe trabajar integralmente en la nutrición, la salud, la higiene y el desarrollo cognitivo y psicosocial (UNESCO, 2000a: 15). El tercero pretende velar por las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos mediante acceso equitativo a la educación y a programas de preparación para la vida activa; es decir, que los jóvenes y adultos pudieran aprender "valores, actitudes y conocimientos prácticos que les servirán para mejorar su capacidad de trabajar, participar plenamente en la sociedad, dirigir su vida y seguir aprendiendo" (UNESCO, 2000a: 16). Este objetivo produce una equivalencia entre las habilidades que requiere el aprendizaje a

89 Anteriormente, la UNESCO efectuó otros foros: en París, 1991, centrado en la universalización de la educación primaria; en Nueva Delhi, 1993, concentrado en la calidad de la educación, y en Amman, 1996, para evaluar avances de la EPT. En estas ocasiones, además de la UNESCO, participaron también el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Asiático de Desarrollo, además de diversas organizaciones civiles y del sector privado.

90 El representante de México en dicha reunión fue la administración saliente del presidente Ernesto Zedillo, encabezada por su secretario de Educación, Miguel Limón Rojas, quien presentó el documento *México Jomtien +10. Evaluación nacional de Educación para Todos*, llamado socarronamente por sus pastas de color rosa y sus datos demasiado halagüeños "Informe rosa mexicano". Un resumen crítico del documento puede verse en Observatorio Ciudadano de la Educación (OCD, 2000).

lo largo de la vida para desempeñarse como trabajador, ciudadano eficaz e individuo pleno. El principio de justicia que subyace es el de igualdad de oportunidades. El cuarto se preocupa por el abatimiento del analfabetismo en la población adulta, sobre todo en las mujeres. En este objetivo, la educación permanente formal y no formal cobra especial valor. Los objetivos dos, cinco y seis se concentran en la calidad, estando el último dedicado exclusivamente a ella.

Para el Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir Nuestros Compromisos Comunes, "la calidad constituye el centro de la educación" de la EPT. Una "educación de calidad ha de atender a las necesidades básicas de aprendizaje y enriquecer la existencia del educando y su experiencia general de la vida" (UNESCO, 2000a: 17). Diez años después de Jomtien, tras la eclosión de la calidad educativa en el mundo entero, las necesidades básicas dejaron de ser el centro, o el objetivo primordial, para pasar a ser una condición de la calidad; es decir, se pasó de la calidad como garante del aprendizaje al aprendizaje como garante de la calidad. La nueva jerarquización termina convirtiendo la calidad en derecho. En el segundo objetivo,

> velar porque de aquí a 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen (UNESCO, 2000a: 17);

se pretende que todos los niños, con especial atención a los más vulnerables o de minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y que la terminen. Esto implica que la totalidad de los niños gocen de "la oportunidad de ejercer su derecho a una educación de calidad en la escuela" de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNESCO, 2000a: 15). Dicha Convención, por cierto, no utiliza la palabra calidad en los aspectos generales ni en los artículos dedicados o relacionados con la educación (20, 23, 24, 28, 29, 32 y 33). Lo que sí hace es exigir el derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria (ONU, 1989). La palabra calidad como derecho es resultado de la EPT y, sobre todo, de la expansión hegemónica del

capitalismo tras la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética. Este segundo objetivo también protesta acertadamente contra la idea del *trade-off* entre calidad y cantidad, aseverando que la necesidad de ampliar la cobertura no es condición o pretexto para mermar las cualidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El quinto objetivo de Dakar, suprimir las disparidades de género en la enseñanza primaria y secundaria "garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento" (UNESCO, 2000a: 17), ve la calidad como potencial igualador de oportunidades. Y, el último objetivo, el sexto, está dedicado exclusivamente a la mejora de la calidad educativa, e intenta garantizar parámetros más elevados para que todos los alumnos consigan mejores resultados de aprendizaje en "escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales" (UNESCO, 2000a: 17); es decir, un objetivo central de Dakar era poder desarrollar sistemas de evaluación que midan los niveles de adquisición de lo que se denominó en 1990 necesidades básicas de aprendizaje. El aprendizaje comenzó a convertirse en el baremo de la calidad. La premura de crear sistemas de evaluación es resultado del proceso de expansión de los sistemas educativos que velaron sólo por la cobertura, eludiendo la responsabilidad que implicaba la calidad. Las evaluaciones de escala internacional aplicadas en la década de los noventa[91] demostraron la deficiente adquisición de los conocimientos y las competencias que los alumnos deberían asimilar. Para que un programa de educación fuera de calidad debía garantizar:

> i) alumnos sanos, bien alimentados y motivados; ii) docentes bien formados y técnicas didácticas activas; iii) locales adecuados y material didáctico; iv) un plan de estudios que se pueda enseñar y aprender en una lengua local y aproveche los conocimientos y la experiencia de profesores y alumnos; v) un entorno que no sólo fomente el aprendiza-

91 Por lo general, la UNESCO cita los resultados de los exámenes: Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS, por sus siglas en inglés) y PISA, aunque no son los únicos. Con el avance de los sistemas de evaluación nacionales, regionales y globales, la UNESCO recuperará resultados de evaluaciones aplicadas por diversos institutos u organismos especializados.

je, sino sea, además, agradable, atento a las cuestiones del género, sano y seguro; vi) una definición clara y una evaluación precisa de los resultados esperados, entre ellos, los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores; vii) un gobierno y una gestión participativos; y viii) el respeto por la comunidad y la cultura local y participación en ellas (UNESCO, 2000a: 17).

Estos criterios, que reflejan una visión integral del proceso educativo desde las condiciones de salud y alimentación de los niños, el respeto de las diferentes culturas y la creación de sistemas de evaluación claros, serán condensados en conceptos de pertinencia, relevancia, equidad, impacto, eficacia y eficiencia según las preferencias nacionales. Sin embargo, la mirada integral no deja de ser, desde mi punto de vista, epistemológicamente excluyente, pues la relación jerárquica entre los puntos seis y ocho de la cita lo demuestra. Lo global, las necesidad básicas de aprendizaje, las competencias, las actitudes o los valores, son universales y universalmente evaluables. Es lo que he denominado *supracognición*. En cambio, lo local es o una particularidad de lo global o algo que hay que considerar, pero siempre en relación con lo universal. El *locus de enunciación* desde los organismos internacionales y los gobiernos nacionales establece un conocimiento que permite la diversidad en cuanto pueda ajustarse a un conocimiento superior o necesario. Son distintos rangos de conocimiento.[92] Este conocimiento es, en términos un poco más ma-

92 Desde la teoría decolonial, Walter Mignolo lo describe así: "El *locus de enunciación* ('*standpoint epistemology*' en la crítica feminista) que acabo de trazar (posmodernismo, posmodernismo oposicional, un paradigma otro) muestra la necesidad de pensar el conocimiento como geopolítica en vez de pensarlo como un lugar universal al que todos tienen acceso, pero del que, desafortunadamente, sólo algunos tienen las llaves. Este simple ejemplo muestra, por un lado, la necesidad de la 'doble traducción' para pensar un mundo en el cual 'la diversidad sea un proyecto universal'. Esto será posible sólo y en la medida en que lo 'distinto' de cada proyecto se 'conecte' mediante una doble traducción que contribuirá a corregir las debilidades del pensamiento crítico posmoderno con respecto a las aperturas que ofrecen el posmodernismo oposicional y 'un paradigma otro'. El desafío que esta doble traducción presenta a los participantes del proceso es el de lidiar y deshacer los lugares asignados a los distintos tipos de conocimiento. El prejuicio asume la superioridad de ciertos conocimientos sobre otros es un escollo que ha de superarse desde ambas perspectivas del espectro: por quienes trabajan desde las oficinas del saber superior y por quienes trabajan en las oficinas del saber subalterno. En realidad, esta relación de poder sólo puede medirse en relación con ciertos valores

terialistas, lo que el nuevo proletariado, o más bien *cognitariado*,[93] necesita saber para poder desenvolverse como trabajador en las nuevas fases del capitalismo mundial, denominado por muchos neoliberalismo. La evaluación jugará un papel central en esta configuración de la *supracognición* sobre las epistemologías provenientes de otras culturas que no sean la occidental. A su vez, la ubicación de los estudiantes y los países de niveles de logro en los cuartiles de la *supracognición* legitiman el proceso de inclusión diferencial.

En el informe final de Dakar (UNESCO, 2000b), tampoco se define la calidad. Se la ubica como vital, pues incluso tiene junto con la equidad una de las cuatro mesas de discusión –las otras tres estuvieron dedicadas a uso eficaz de los recursos, la cooperación de la sociedad civil y la formación ciudadana y por la democracia–. La razón de su presencia se debió a que desde la reunión de Nueva Delhi en 1993 el Foro Consultivo se percató de que la cobertura universal era insuficiente para alcanzar la EPT y de que por varias razones era necesario hacer de la calidad algo tan sustancial como la cantidad. Un argumento fue que la calidad garantizaba la equidad; es decir, creaba las condiciones para la igualdad de oportunidades, con especial atención en los grupos más vulnerables, como las niñas, los migrantes, las minorías étnicas y aquellos con necesidades educativas especiales y variadas. La calidad educativa se concibió entonces como "una de las mejores inversiones que puede efectuar cualquier sociedad", y si se centraba en las niñas mejor, pues con esto aumenta el ingreso familiar, disminuyen las tasas de natalidad y mejoran la salud y la nutrición de las familias (UNESCO, 2000b: 17). Más

---

previos y con el 'valor' que cada tipo de conocimiento tiene en función de las necesidades para las cuales tal conocimiento se crea, se reproduce o transforma" (Mignolo, 2003: 21-22).

93 El concepto de *cognitariado* hace referencia a los trabajadores del conocimiento; es decir, aquellos que utilizan sus habilidades de pensamiento, pero no son los dueños de los medios de producción. En otros términos, son trabajadores cognitivos y dependen mucho de su relación con las tecnologías de información y comunicación. Algunas usos del concepto pueden encontrarse en Hardt y Negri (2002) y Newfield (2010). Para los primeros, el *cognitariado* realiza cualquier tipo de trabajo que genera productos inmateriales, como los servicios, los productos culturales o de conocimiento y comunicación. Para el segundo, son los trabajadores del conocimiento que realizan actividades repetitivas y no creativas, y que por lo general son producto de currículos orientados al desarrollo de competencias. Son parte central del capitalismo cognitivo.

allá del acierto de la afirmación, a lo largo del informe la calidad de la educación cobra relevancia en cuanto fomenta el desarrollo económico de los países, con un fuerte tufo a capital humano que se desliza dentro de la visión holística del Foro. Otros componentes que ayudarían a la calidad, dado su crecimiento acelerado durante la década de los noventa y que en Jomtien no se pudo vislumbrar, eran las nuevas tecnologías para fomentar la inclusión de los sectores más marginados. Sin embargo, se acepta con precaución el hecho de que son al mismo tiempo causantes de nuevas y profundas desigualdades entre las naciones. Dos aspectos más: se agregan los contenidos artísticos y cívicos omitidos en Tailandia y se resalta, con mayor fuerza, la necesidad de fomentar una "cultura del seguimiento"; es decir, de la evaluación. En fin, el sexto objetivo de Dakar fue y es fundamental para que el derecho a la educación para todos se convirtiera en el derecho a la educación con calidad para todos.[94]

Estrategias discursivas

El informe de la UNESCO 2005 sobre el seguimiento de los objetivos de la EPT y del Marco de Dakar se intituló, con tono apremiante e impositivo, *El imperativo de la calidad*. Este documento es cardinal para comprender los diferentes discursos que se imbrican en la noción de calidad educativa, ya que da cuerpo a la definición del concepto, así como los criterios para evaluarla. El informe es largo y complejo, por lo que reduzco mi análisis a las estrategias que dan fuerza al imperativo de calidad. Son cuatro. La primera es la unidad en la pluralidad; en otras palabras, el reconocimiento de las distintas definiciones de calidad educativa unidas por parámetros comunes

94 Las críticas al Marco de Dakar han sido muchas. En especial, han destacado su orientación cuantitativa, la erosión de la diversidad y la homogenización de lo que se entiende por educación, el desconocimiento de las tecnologías de información y comunicación, la exclusividad del enfoque basado en necesidades de aprendizaje cognitivo, una falta de análisis contextual de las dificultades que han enfrentado diferentes países para cumplir las metas de Jomtien e incluso la reducción del enfoque social que caracterizó la declaración de la EPT en 1990 (Tamatea, 2005). Otras críticas a la Educación para Todos, aunque más próximas a las imposiciones culturales que implica, pueden verse en Birgit Brock-Utne (2000).

que, en el fondo, las atan. Esta estrategia, como vimos anteriormente, fue utilizada por la OCDE una década antes. La segunda son las relaciones causales no lineales que se producen; esto es, la práctica mediante la cual se retoma del pasado una procedencia que en realidad no es directa y que está básicamente construida desde el futuro y no como consecuencia de su propio devenir histórico (Plá, 2014a: 148; Popkewitz; 2003). En la tercera, se encuentra el proceso de despolitización de todo posicionamiento educativo que no sea crítico o abiertamente de izquierda. Por último, me refiero a la descontextualización de los problemas educativos; es decir, la omisión deliberada de la explicación histórica de las condiciones de pobreza, ni las características del sistema económico al que de una u otra manera trata de darse respuesta ni a los problemas políticos –más allá de los conflictos armados– que también juegan un papel en la educación, como estudia la Organización en su Informe 2011.

La definición de calidad educativa parte del reconocimiento de la existencia de una variedad importante de significados del concepto, incluso cerca de 50 (Adams, 1993)[95] que, a pesar de complejizar su interpretación, gracias a años de investigación la UNESCO considera que es posible alcanzar un consenso relativo:

> Dos principios caracterizan la mayoría de las tentativas de definición de lo que es una educación de calidad: el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de su calidad; el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando. Como el logro de estos últimos objetivos no se puede evaluar fácilmente, es difícil efectuar comparaciones entre países a este respecto. Se puede encontrar un denominador común en

95 Este Informe fue financiado por una de las instituciones centrales para la introducción de políticas económicas y educativas de los Estados Unidos en varias partes del mundo: United States Agency for International Development (USAID).

> una serie de objetivos ampliamente compartidos que suelen constituir el sustrato de los debates sobre la calidad de la educación: respeto de los derechos individuales; mejora de la igualdad de oportunidades en materia de acceso y obtención de resultados; y pertinencia de lo enseñado (UNESCO, 2005a: 21).

La caracterización anterior destaca por dos aspectos. El primero radica en el deslizamiento del principio central de la calidad. Se pasa de una visión de gestión administrativa a los procesos de aprendizaje y en específico al desarrollo cognitivo –concepto este último tampoco del todo definido– y a la importancia del desarrollo valoral y creativo en los estudiantes –tópico soslayado en 1990–. Sin embargo, este corrimiento del eje de la calidad enfrenta nuevos retos, especialmente la dificultad de su evaluación. El segundo ingrediente es, para mí, todavía más significativo, pues será una característica discursiva que marcará la idea de sujeto que se trata de formar y de su soporte *supracognitivo*: la coexistencia de lo plural y lo particular; esto es, a pesar de existir una variedad enorme de posibles formas de comprender la calidad, al final todas comparten los mismos ejes, los mismos pilares. En palabras del entonces director general de la UNESCO, Koichiro Matsuura: "La cuestión de la calidad debe contemplarse teniendo en cuenta la manera en que las distintas sociedades definen la finalidad de la educación" (UNESCO, 2005a: 5) pero ésta, en última instancia, es cognitiva y valoral. La pluralidad es permitida en cuanto respete lo universal. De ahí que el mayor beneficio de la educación de calidad sea mayores ingresos individuales y mayor desarrollo económico de las naciones (UNESCO, 2005a: 18).[96] La calidad y su nuevo núcleo responden a un mismo sistema económico: el capitalismo cognitivo. Asimismo, el corolario de la definición, la defensa de los derechos individuales, la igualdad de oportunidades de ingreso y egreso y la pertinencia de lo enseñado y aprendido, son elementos que conjuntan la pluralidad en pocos principios. El objetivo de la definición es, por tanto, prescribir ele-

96 En este mismo apartado, se definen los aspectos en los que deben centrarse las políticas destinadas a mejorar la calidad educativa: docentes, tiempo de aprendizaje, materias fundamentales, pedagogía, lengua, material de aprendizaje, instalaciones y liderazgo (UNESCO, 2005a: 19).

mentos universales –o más bien que se piensan como universales–, donde las pluralidades culturales quedan reducidas no al elemento constitutivo de la humanidad, sino a manifestaciones locales de un todo superior e inalterable.[97]

La segunda estrategia consiste en justificar histórica y teóricamente el concepto. En el capítulo primero del documento, dedicado a la definición de calidad educativa, se mencionan diferentes enfoques que, según los autores del Informe, se han preocupado por la calidad educativa. El primero es el humanista, heredero de John Locke y Jean-Jacques Rousseau, que parte del principio de que todos los seres humanos nacen iguales y de que son las condiciones posteriores las que producen la diferencia, por lo que los educandos son el centro del proceso educativo y la calidad es relativa a ellos. El humanismo, entendido así, tiende un sedal histórico para aproximarse declarativamente al pragmatismo de John Dewey, a la epistemología genética de Piaget y al constructivismo social. En segundo lugar, se sostiene abrevar del conductismo que, aunque vilipendiado o no aceptado en su totalidad, todavía sigue vigente en muchas prácticas educativas y en sus principios básicos. A estos dos enfoques se suma el crítico, de procedencia sociológica, que primero reconoció la educación como elemento de formación de valores comunes y después identificó el lado negativo de ciertos procesos educativos, sobre todo la producción de la desigualdad social. Contra ellos, la "pedagogía emancipadora" de Paulo Freire y Henry Giroux reconoce la existencia de otros modos de pensar y resistir las normas predominantes. Por último, están los enfoques autóctonos o indígenas, que cuestionaron los conocimientos, las ideas y los valores de los modelos "importados".[98] De esta manera, se puede entender que la calidad

97 En este sentido, la oposición binaria derridiana nos ayuda a entender la dinámica de la relación conocimiento universal/conocimiento local. La oposición no niega a su opuesto; por tanto, es universal en cuanto existe lo subordinado, lo local. Lo limitado, lo local, lo cultural es, en esta lógica, en cuanto existe lo ilimitado, lo universal, la naturaleza humana.

98 El uso de lo autóctono o lo indígena para señalar las propuestas pedagógicas *no occidentales* muestra cómo lo universal en realidad responde exclusivamente a lo occidental. Lo otro es autóctono, local; lo occidental es universal. En otras palabras, a la pregunta de ¿por qué la propuesta de la UNESCO no es autóctona? se responde porque no tiene lugar, es multilateral y por tanto universal. Pero tiene lugar, y éste es el locus de enunciación.

educativa entierra sus raíces en casi toda la historia del pensamiento educativo y aun más allá: Jean-Jacques Rousseau, Émile Durkheim, John Dewey, Talcott Parsons, Ralph Tyler, Pierre Bourdieu, Paulo Freire y Mahatma Gandhi, entre otros.

La pluralidad ideológica, metodológica y teórica se pierde en esta visión lineal y homogénea de la historia. La reconstrucción histórica es falsa. Veamos un ejemplo. A lo largo del capítulo, se menciona a Freire como un pedagogo preocupado por la calidad educativa: "Freire calificó de 'educación bancaria' la que se impartía a los pobres y señaló que era de calidad inferior y no atendía las necesidades de los educandos" (UNESCO, 2005a: 38). Sin embargo, la calidad no es un concepto relevante en la obra del pedagogo brasileño. Incluso en la obra citada –*Pedagogía del oprimido*–- sólo se utiliza la palabra en dos ocasiones, como el estado o naturaleza de la educación revolucionaria y no como conjunto de propiedades inherentes a la educación (Freire, 2005: 67, 208). La "educación bancaria" es para Freire un instrumento de opresión, lo cual, obviamente, es muy diferente a una educación de "calidad inferior".[99] La estrategia discursiva implica reconocer un origen desde el presente con la intención de legitimar, desde diferentes posiciones teóricas y políticas, la propuesta que se hace. Por más que lo intento, no logro imaginar a Freire defendiendo que la calidad educativa depende de los resultados en las pruebas internacionales diseñadas por la OCDE, como lo hace la UNESCO a la largo de este Informe.[100]

99 "En la visión 'bancaria' de la educación, el saber, el conocimiento, es una donación de aquellos que se juzgan sabios a los que juzgan ignorantes; donación que se basa en una de las manifestaciones instrumentales de la ideología de la opresión: la absolutización de la ignorancia, que constituye lo que llamamos alienación de la ignorancia, según la cual ésta se encuentra siempre en el otro" (Freire, 2005: 73).

100 La relación no causal consiste, en este caso, en que la continuidad histórica Locke-UNESCO no existe como tal. El devenir histórico fue fragmentado, plural, sin continuidad racional y paradójico. Quienes construyen la linealidad histórica son los autores en el presente y no lo sucedido en el pasado. De esta manera, los autores justifican o encuentran soporte para su propio actuar. Contra este argumento, se puede denunciar que este libro es también una muestra de causalidad no lineal, pues soy yo quien desde el presente le da una continuidad histórica al proceso de calidad educativa que fue en realidad caótico, sin un consenso o centro y sin un complot maquiavélico diseñado por mentes brillantes que controlan los hilos del mundo y, por lo tanto, con posibilidad de descubrir sus finalidades. Este argumento es cierto en parte. La idea de una trama histórica con fines explicativos inexorablemente se construye desde el presente y

El uso de Freire y el papel central que le otorgan a los exámenes de competencias cognitivas los autores del documento[101] nos permiten observar la tercera estrategia mencionada, la despolitización de las teorías educativas, con excepción de aquellas con posicionamiento de izquierda. Como he mencionado, se ubican en el mismo plano teorías conductistas y críticas. Si leemos el capítulo dos sobre los descubrimientos útiles para evaluar la calidad educativa por parte de las investigaciones, podemos observar que el eje son las evaluaciones de competencias cognitivas; es decir, el primer elemento de la definición de calidad. El valor del *test* es herencia, como ellos mismos defienden, del conductismo y su relación con el diseño curricular "digno de mencionar" (UNESCO, 2005a: 36) de Franklin Bobbit, Ralph Tyler y la taxonomía de Benjamin Bloom. En cambio, cuando se habla de las teorías críticas se utiliza el adjetivo radical, específicamente para describir a Freire, al constructivismo y al pensamiento educativo de los sesenta y setenta.[102] Freire es un "teórico radical" (UNESCO, 2005a: 38) bastante disruptivo, "aunque ocasionalmente se presentan cambios radicales y transformadores", ya que propone un método de alfabetización "centrado en palabras que tienen una fuerte connotación económica y social. Freire sostiene que se puede enseñar a leer más fácilmente, si lo que se aprende tiene una significación importante para el educando y contribuye a su emancipación" (UNESCO, 2005a: 166). Por tanto, Freire es radical, y no lo es Bloom y su taxonomía prescriptiva cuasi autoritaria.[103]

---

se guía con una relación causal no siempre igual a los acontecimientos, pues ésta es siempre más fractal. Pero, en mi caso, yo no establezco una linealidad no causal, pues no me considero heredero de la calidad educativa ni justifico mi quehacer a partir de mi objeto de estudio.

101 Un informe de estas dimensiones está escrito por mucha gente. El director del mismo fue Christopher Colclough, investigador de la Universidad de Cambridge.

102 Al hablar de *Equality of educational opportunity,* de 1966, conocido coloquialmente como el Informe Coleman, sus resultados se califican de radicales, pero no su metodología o el pensamiento político de su principal autor, James Samuel Coleman, de corte funcionalista y defensor del *rational choice*. Asimismo, hay que recordar que toda pedagogía crítica en América Latina fue sustituida por la calidad educativa después de los regímenes dictatoriales o autoritarios que asolaron la región en las décadas de los sesenta y setenta y dentro de inestables procesos de transición a la democracia.

103 Un ejemplo que conjunta la idea radical con la calidad es el siguiente: "En los enfoques tradicionales de la educación de los adultos, la experiencia y la reflexión crítica en el aprendizaje

Otro ejemplo importante es el mote de radical dado al constructivismo. Para los autores, el constructivismo raya en lo caótico: el docente es una especie de entrenador, los estudiantes construyen su propio conocimiento, concede menos importancia a la estructuración previa de objetivos o promueve significados socialmente construidos. Para colmo, no valora la evaluación externa y prefiere procedimientos diferentes a las pruebas estandarizadas, parte de prejuicios a favor de competencias de orden superior y no básicas y considera el proceso educativo y no el resultado (UNESCO, 2005a: 78-79). Esta visión radical, continúan, hace llegar fácilmente

> a la conclusión de que esos enfoques de la enseñanza suponen niveles de competencias de los alumnos y recursos en el aula que pueden ser incompatibles con contextos de escasos recursos, en los que muchos alumnos proceden de familias pobres o analfabetas. Por consiguiente, este debate quizás sólo sea pertinente en el contexto de naciones y comunidades ricas (UNESCO, 2005a: 78).

Es decir, ¿pensar por sí mismo sólo es para unos cuantos países del mundo? Para pensar por sí mismo, ¿hay que pasar por los estadios de desarrollo cognitivo occidental o es posible tomar caminos diferentes? Pero más allá de esta mirada que legitima la desigualdad, el rechazo al constructivismo muestra el desarrollo histórico de ciertas epistemologías de los conocimientos escolares y que he trabajado ya en estudios anteriores (Plá, 2008, 2014a), en el cual, en México y otras partes de Latinoamérica, se imbricó el constructivismo con las competencias durante las reformas educativas de la década de los noventa. Es claro que tras 20 años de reformas, la visión plural de cierto constructivismo es expulsada del discurso educativo global, pues ya cumplió su función reformadora.[104]

---

constituyen un aspecto importante de la calidad. Los teóricos radicales consideran que los educandos ya han adquirido una posición social y tienen la posibilidad de aprovechar su experiencia y aprendizaje como base para la acción social y el cambio social" (UNESCO, 2005a: 38).

104 En los noventa del siglo XX, el constructivismo cognitivo se imbricó con las necesidades básicas de aprendizaje. Fue sustancial en América Latina para cambiar los contenidos disciplinares a invenciones didácticas denominadas habilidades; varios años después, el constructivismo

La cuarta estrategia, la descontextualización de la realidad educativa, es básicamente un silencio que resuena a lo largo del documento y de la inmensa mayoría de los textos y políticas educativas esgrimidos por los diferentes organismos internacionales. El silencio es ocupado por otros lenguajes y formatos. Por ejemplo, en la portadilla de cada capítulo se incluye una foto, generalmente de niños o jóvenes de varias partes del mundo con un pie de imagen que puede adjetivarse de optimista. En la imagen que abre el capítulo primero, aparece el rostro de una joven afgana muy bella y sonriente a la que se acompaña con el pie de foto: "Afganistán: la alegría de poder ir de nuevo en la escuela" (UNESCO, 2005a: 28). En la versión en inglés, dice: "The smile of renewed hope in Afghanistan". La traducción claramente no es literal. Mientras que en castellano se especifica el aspecto educativo, en inglés la esperanza es más abarcadora. En ambos, la niña es quien sonríe y en ambos hay una posibilidad futura. Pero ¿por qué una esperanza renovada u otra oportunidad para ir a la escuela? El texto es de 2005; es decir, cuatro años después del ataque de 2001 al World Trade Center y al Pentágono en Estados Unidos y cuatro después de la invasión a Afganistán y el derrocamiento del régimen talibán. La esperanza renovada entonces hace mención a la caída del Emirato Islámico de Afganistán controlado por los talibanes, un Estado fundamentalista, violento y denigrador de la condición de la mujer y enemigo de todo pensamiento democrático y plural. La desaparición del Emirato es sin lugar a dudas algo positivo, pero no puede dejarse de mencionar que quien lo derribó fue Estados Unidos y el gobierno de George W. Bush, un político de ultraderecha, petrolero e igual de fundamentalista que sus rivales, pero del lado cristiano. La invasión, por motivos de control sobre las reservas de petróleo en Medio Oriente, es la generadora de la nueva esperanza. En otras palabras, la calidad de la educación llega a Asia central blindada en los Ml Abrams. Y esto, obviamente, no se menciona en el Informe de la UNESCO. Con este ejemplo, quiero mostrar que la calidad educativa

---

ha perdido fuerza frente a las neurociencias. Su valor de uso disminuyó. Sin embargo, hay que hacer la siguiente aclaración. Lo que la UNESCO ataca son las propuestas didácticas surgidas del constructivismo no cognoscitivo, pero la corriente de esquemas mentales universales sigue vigente en el organismo internacional.

ha sido parte de los cambios estructurales que se han impuesto con violencia en buena parte del mundo pero, sobre todo, cómo en su discurso la descontextualización de las condiciones políticas y económicas globales ha sido deliberadamente omitida, bajo la idea de la neutralidad o de lo políticamente correcto; además, para imprimirle al concepto y su política educativa un aura de pulcritud, cientificidad y neutralidad en realidad inexistente.

Un resumen de la calidad educativa que predomina en la UNESCO –y su parecido con otros organismos internacionales o multilaterales como la OCDE– puede encontrarse en el texto de Robin Alexander *Education for all, the quality imperative and the problem of pedagogy* (2008). Aquí, el autor inglés critica, con cierto sarcasmo, el uso del concepto de calidad o más exactamente cómo en el núcleo del concepto no hay otra cosa que confusión. La confusión parte de una mala comprensión de la calidad, pues para él la UNESCO sólo se centra en los insumos y los productos, y no en los procesos pedagógicos, a pesar de que afirme lo contrario. De ahí que se use la calidad como adjetivo y como sustantivo, indistintamente. Sin embargo, sí hay diferencia. Como sustantivo aplicado a la educación, es un atributo o una propiedad, una característica o en su caso un nivel o grado de algo. Mientras que si se utiliza en la función de adjetivo, como en el Marco de Dakar, calidad designa estándares o niveles que se desean alcanzar (Alexander, 2008: 10). El uso del adjetivo por sobre el sustantivo, tan característico de la UNESCO, la OCDE y el BM produce la siguiente confusión: una selección arbitraria de cualidades básicas de la calidad educativa se prescribe como indicadores y al hacerlo termina por determinar la excelencia a partir de los atributos básicos seleccionados (Alexander, 2008: 10). Por ejemplo, un buen proceso educativo fomenta el aprovechamiento escolar, por lo que se le toma como indicador; convertido en indicador se trasforma al aprovechamiento escolar en evidencia de la excelencia, cuando en realidad es sólo una parte del proceso pedagógico. Lo que tenemos aquí es un juego de espejos: la educación crea la calidad educativa para que ésta termine produciendo la educación o, más bien, se convierta en derecho.

Pero más allá de la conversión de la calidad educativa en un derecho, la mudanza de conversión de sustantivo a adjetivo es más

profunda que la confusión mencionada por Alexander. La indefinición conceptual de la calidad educativa no es casual, es parte de un largo proceso de cambio cultural proveniente de las ciencias sociales del siglo XIX y que ya denunciaba Marcuse en 1968, retomando a P. W. Bridgman: el operacionalismo de la ciencias físicas y el conductismo (*behaviorismo*) en las ciencia sociales restringe el significado de los conceptos "a las representación de operaciones y conductas particulares" (Marcuse, 2013: 50) o como aseveraba Bridgman, "el concepto es sinónimo al correspondiente conjunto de operaciones", por lo que

> adoptar el punto de vista operacional implica mucho más que una mera restricción del sentido en que comprendemos el "concepto"; significa un cambio de largo alcance en todos nuestros hábitos de pensamiento, porque ya no nos permitiremos emplear como instrumento de nuestro pensamiento conceptos que no podemos describir en términos operacionales (Bridgman en Marcuse, 2013: 51).

Calidad e inclusión

Los organismos internacionales han seguido produciendo importantes documentos en los que la calidad educativa es central. La propia UNESCO y sus informes de seguimiento del proyecto EPT, concentrados en varios aspectos del Marco de Dakar como aprendizaje, jóvenes y marginalización, entre otros, no abandonan el concepto ni la atención en su cumplimiento. Es cierto que el organismo ha ido perdiendo en las últimas décadas liderazgo, pero sobre todo poder para definir la agenda educativa frente al Banco Mundial y en algunas regiones y países, como México, frente a la OCDE (Smith *et al.*, 2007). Estas organizaciones, en cuanto fueron creadas como bancos o como asesores en asuntos económicos, le dan más peso a aspectos de inversión o de tasas de retorno o, digámoslo así, a lo que sale de la escuela en cuanto producto, pero no cambian sustancialmente el significado del concepto de calidad ni las estrategias sugeridas ni los pretendidos beneficios que acarrean. Pueden aun

incluir la calidad de la educación como parte constitutiva de un préstamo y el futuro endeudamiento de una nación,[105] por lo que también tienen más poder de coerción que las Naciones Unidas. Pero más allá del poder real perdido por la UNESCO, la similitud entre los discursos y las políticas propuestas por estos organismos es notable. Sin embargo, su enfoque economicista los hace ser más operativos y menos analíticos. Por ejemplo, la OCDE propone en *Equity and quality in education. Supporting disavantaged students and schools* (2012),[106] sin una definición de la calidad, administrar la selección de escuelas para evitar la segregación escolar, promover el liderazgo de los directores, crear incentivos a los docentes, evitar la repetición y mejorar los sistemas de evaluación. Aunque tiene dos aspectos que llaman la atención: el primero es la exigencia de ampliar el financiamiento a la educación desde la primera infancia hasta la educación media superior y el segundo es el concepto de inclusión (OCDE, 2012: 15). Ambos están estrechamente relacionados. Para lograr la inclusión, entendida como el nivel mínimo de competencias que todos los individuos deben alcanzar para poder enfrentar las exigencias del mercado laboral, se requieren más años de escolaridad.

La inclusión y la calidad, como elementos constitutivos de las agendas globales en educación, cobran fuerza a finales de la primera década del siglo XXI. Es la definición de inclusión y su relación con la calidad educativa uno de los puntos donde el pensamiento de la

105 En 2002, el Banco Mundial desarrolló la Iniciativa Vía Rápida –Fast Track Initiative– con la cual se promovían préstamos a los países más pobres para desarrollar la calidad educativa. Este tipo de estrategias en las que el Banco Mundial realizaba préstamos para el desarrollo de la agenda educativa en las naciones más pobres fueron clave para la sustitución de la UNESCO por el Banco Mundial como el líder internacional en el ámbito educativo. Esto muestra también cómo la educación se fue economizando cada vez más en el discurso, primero entre Jomtien y Dakar y después a lo largo de lo que va del siglo XXI. México recibió varios préstamos del Banco Mundial para el desarrollo de proyectos sobre calidad educativa. En la década de los noventa, se financió el Proyecto para la Educación Primaria de 1994 a 2001, proyecto que siguió con dos nuevas fases (2002-2004, 2004-2007) y entre 2005 y 2011 se implementó el programa Calidad de la Educación en México. La información más detallada de los proyectos puede verse en <http://www.bancomundial.org>.

106 Otro documento semejante es *Education quality and economic growth* del Banco Mundial (2007). De esta misma institución, se proyectó *Learning for all,* de 2011, donde se asevera que se promueve un enfoque de aprendizaje para fomentar la equidad y la inclusión.

OCDE y del BM, por un lado, y la UNESCO, por otro, se separan. Con su enfoque operacional, la Organización y el Banco aseveran:

> Equidad como inclusión significa asegurar que todos los estudiantes alcancen al menos un nivel básico de habilidades. Un sistema educativo es equitativo, justo e inclusivo cuando apoya a sus estudiantes a lograr su máximo potencial de aprendizaje [...]. Equidad como justicia implica que las circunstancias personales o socioeconómicas como el género, el origen étnico o los antecedentes familiares no son obstáculos para el éxito educativo (OCDE, 2010a: 16).[107]

La inclusión es la capacidad de aprender las destrezas mínimas independientemente de contextos culturales y económicos de los alumnos; es decir, el aprovechamiento de ciertos contenidos escolares. La inclusión y la calidad se miden por el resultado, por el *output* escolar. En cambio, la UNESCO es mucho más integral en su definición. Para empezar, no hay calidad de la educación si no hay inclusión y no hay inclusión sin calidad. El objetivo de la educación inclusiva es

> que todos los niños y jóvenes, no obstante las diversidades culturales, sociales y de aprendizaje, deberían tener oportunidades de aprendizaje equivalentes en todos los tipos de escuelas. El centro de atención se sitúa en la creación de entornos inclusivos, lo cual implica: a) el respeto, la comprensión y la atención a la diversidad cultural, social e individual (respuesta de los sistemas educativos, escuelas y docentes a las expectativas y necesidades de los alumnos);[108] b) el acceso en condiciones

107 Traducción mía.

108 En una consulta realizada por la UNESCO (2005b) a alumnos de educación media de la Red del Plan de Escuelas Asociadas (RedPEA), los estudiantes exponen su interés por una escuela sin discriminación, pero también, con extraordinario paralelismo, con otras ideas de calidad educativa: profesores preparados, inclusión, nuevas tecnologías y conocimientos útiles, entre otros. Es llamativo el informe por varias razones: se pretende dar la idea de que se presenta la voz de los niños, cuando tan sólo son fragmentos seleccionados, la pregunta a responder era más que tendenciosa: "La educación de calidad es uno de los objetivos clave de la Educación para Todos y es importante para el siglo XXI. Yo creo que se puede mejorar mi educación de la manera que sigue..." (UNESCO, 2005b: 6) y el diseño editorial es totalmente infantilizado. Es cierto que los autores reconocen que no es un estudio científico, pero sería útil poder acceder a los textos de los niños para que se les pueda leer directamente, con el mínimo de

de igualdad a una educación de calidad; y c) la estrecha coordinación con otras políticas sociales. En todos estos puntos se deben tomar en cuenta las expectativas y las demandas de las partes interesadas y los actores sociales (UNESCO, 2008b: 10).

La diferencia entre los organismos es poca, pero significativa. Mientras que el BM y la OCDE ven la inclusión en el aspecto cognitivo, la UNESCO hace un esfuerzo por abrir el concepto hacia los problemas pedagógicos y de enseñanza que enfrenta la diversidad en el aula, con especial énfasis en los marginados y vulnerables –entendidos en sentido amplio: mujeres y niñas, minorías lingüísticas, pueblos indígenas, los niños con discapacidades y pueblos nómadas entre otros–; además, abre el abanico a grupos que la propia Organización no había considerado en 1994, cuando se reunió en Salamanca, España, para trabajar sobre las necesidades educativas especiales. Pero no sólo esta diferencia es llamativa, sino que también resultan interesantes las nuevas funciones de la calidad surgidas de su relación con el sustantivo de inclusión. La primera es difusa, cuando uno lee la función de la calidad parecería que ocupa el lugar en el que tradicionalmente se ubicaban la pedagogía y la didáctica. La calidad se traduce en estrategias de enseñanza, materiales, concepciones educativas y otras tantas cosas más. La segunda, y conceptualmente más compleja, implica que la calidad ofrecida es un proceso de inclusión de toda la lógica global educativa y económica; esto es, el nuevo discurso produce una inclusión diferencial. Llevado a la educación de calidad y de inclusión, sobre todo entendida ésta como aprendizajes de competencias mínimas, lo que se está produciendo es un proceso de inclusión en el que se normaliza a los individuos para establecer diferencias aparentemente accidentales, de resultado, lo que facilita la construcción de una estructura jerárquica, organizada no ya en torno a la raza o a la cultura, sino a la legitimación de una sola forma de entender el desarrollo cognitivo.[109]

---

intermediarios. Para comprender la importancia de las voces infantiles como fuente para el análisis histórico y social, véase Susana Sosenski (2016).

109 Michael Hardt y Antonio Negri interpretan la inclusión diferencial de Deleuze y Guattari como parte sustancial del racismo en la actualidad: "La diferencia no está escrita en la ley, y la im-

La calidad como derecho

La primera década del siglo XXI se caracterizó también por tejer finamente la relación entre calidad de la educación y el derecho a la educación. Más exactamente, se formuló con mayor claridad la noción de que el derecho a la educación es en realidad el derecho a una educación de calidad. Es cierto que ya Dakar utilizó brevemente la idea, pero no fue sino con el paso de los años y la introducción cada vez más potente del enfoque de los derechos humanos para la educación que el concepto se afianzó. El impacto de este proceso en México proviene sobre todo desde América Latina, pero también se retoma de la ONU el modelo de las 4-A utilizado por la relatora especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, en 1999 y que después profundizó y amplió en una serie de importantes publicaciones (Tomasevski, 1999, 2001, 2004). El esquema en el documento original contempla cuatro obligaciones que tienen los Estados para garantizar el efectivo derecho a la educación en su población. La primera es la asequibilidad (disponibilidad); es decir, que existan escuelas primarias para todos los niños. La segunda es la accesibilidad, lo que implica que ningún niño o niña sea discriminado por motivo alguno. Los dos siguientes se enmarcan en una serie de antagonismos y consensos políticos más complejos que los dos anteriores. La tercera A es de aceptabilidad, que implica la capacidad de los Estados de construir normas mínimas que sean aceptadas por todos los padres de familia y por todos los niños. Por último, la cuarta A es de adaptabilidad de los contenidos y las estrategias de enseñanza para que se privilegie, siguiendo la Convención de los Derechos del Niño, el supremo interés de cada uno de ellos (Tomasevski, 1999).

La relatora no trabaja en un primer momento la calidad, a pesar de que los cuatro elementos que garantizan el derecho de la edu-

posición de la alteridad no alcanza al extremo del Otrismo. El Imperio no ve las diferencias en términos absolutos; nunca coloca las diferencias raciales como diferencias de naturaleza sino, siempre, como diferencias de grado, nunca como necesarias sino, siempre, como accidentales. La subordinación se establece en regímenes de prácticas cotidianas más móviles y flexibles, pero que crean jerarquías raciales estables y brutales" (Hardt y Negri, 2002: 162).

cación se relacionan con ciertos principios de la calidad educativa, como son la pertinencia, la equidad y la relevancia. Sin embargo, esto se modifica dos años después. Sin tocar su esquema, Tomasevski la incluye como estándar mínimo de la aceptabilidad, junto a la seguridad y un ambiente saludable (2001: 13). Ya para la publicación de su *Manual on rights-based education* (2004), la calidad ocupa, junto con la relevancia, el núcleo de la tercera A (aceptabilidad). Como es común, los tratados internacionales no definen calidad educativa, y para Tomasevski es la responsabilidad de los expertos en educación hacerlo, pero ante la diversidad de definiciones la estrategia no cambia, hay que identificar sus componentes operativos con base en algunos principios básicos: tienen que estar enfocados en el aprendizaje del niño e incluir los derechos humanos como contenido. Otro primordial es el consenso de que no hay calidad y por tanto no hay derecho a una educación de calidad sin un escrutinio detallado a partir de estándares internacionales de evaluación aplicados fundamentalmente por lo gobiernos. La matriz de evaluación, que será la que el INEE lleve a la práctica con algunas modificaciones, incluye matrícula (registro de los estudiantes), insumo o recursos, proceso (formas de enseñanza), resultados (de aprendizaje) e impacto (ciudadanía y mundo del trabajo) (2004: 30). Aunque todo es calidad de la educación, Tomasevski le otorga especial valor a los procesos de enseñanza y aprendizaje, que es donde muchos de los insumos cobran sentido y en donde se obtienen los mejores resultados y el impacto es de mayor alcance.

El trabajo de Tomasevski será clave para entender el proceso de la calidad educativa convertida en derecho humano en México y buena parte del mundo. Fue la responsable de operacionalizar la interpretación al artículo 29, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño realizada en 2001 y que sostuvo:

> Todo niño tiene derecho a una educación de buena calidad, lo que a su vez exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, de los materiales y procesos pedagógicos, y de los resultados de la enseñanza. El Comité señala la importancia de los estudios que puedan brindar una oportunidad para evaluar los progresos realizados, basa-

dos en el análisis de las ideas de todos los participantes en el proceso, inclusive de los niños que asisten ahora a la escuela o que ya han terminado su escolaridad, de los maestros y los dirigentes juveniles, de los padres y de los supervisores y administradores en la esfera de la educación (ONU, 2001: 8).

La calidad como derecho y la evaluación del sistema educativo desde diferentes perspectivas se unen. Por ejemplo, en sincronía entre lo global y lo regional, mientras la OREALC produce documentos basados en el tema, la UNESCO y la UNICEF también lo hacen. En su documento *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos,* dedican un capítulo al tema del derecho a la educación y, aunque no siguen puntualmente a Tomasevski, hay un reconocimiento explícito de que "la evaluación de los resultados del aprendizaje es vital. Las pruebas o exámenes permiten a las escuelas determinar las necesidades de aprendizaje y concebir iniciativas específicas para prestar apoyo a determinados niños" (UNICEF-UNESCO, 2008: 34). La evaluación se convierte en la condición necesaria para el derecho a la calidad de la educación. Este cambio es importante, pues el derecho a la educación tiene un sentido amplio, mientras que con el paso del tiempo la calidad se va reduciendo al aprendizaje y por tanto la educación como derecho se empequeñece hasta sus elementos cognitivos mínimos.

La cita anterior también muestra un argumento central de las políticas de la calidad educativa. El derecho supremo del niño exige el diseño y la aplicación de dispositivos de control sobre el docente. La idea de aprendizaje implica la construcción de evaluación, al mismo tiempo, como en el caso mexicano, el derecho supremo del niño implica en los hechos el menoscabo de las condiciones laborales de los maestros. El niño y su derecho a la calidad son utilizados para acabar con toda organización colectiva y gremial del docente que defiende sus derechos. La centralidad del niño es, entonces, aparente, pues el núcleo es ocupado por el sistema de control del aprendizaje.

La educación como derecho humano es fundamental para una sociedad más justa y democrática. Sin embargo, como mucho de lo que sucede en el discurso educativo y de las políticas que resultan

y de las que son resultado, está interrelacionada con cambios más amplios y que podríamos denominar sistémicos. La lucha entre la educación como derecho social o derecho humano –ambos necesarios y éticamente irrenunciables– es parte de un proceso más amplio en el que la democracia social está siendo vencida por el liberalismo social. La primera, como expone Chantal Mouffe (2000), es aquella basada en la igualdad y la soberanía popular, y la segunda, en la libertad individual y el imperio de la ley. Mientras que en una el papel redistributivo del Estado es fundamental, en la otra su papel es meramente regulador. La calidad como aceptabilidad y la evaluación como condición necesaria para la calidad, según Tomasevski, están estrechamente relacionadas con el liberalismo social. El Estado regula las relaciones en el ámbito educativo y ofrece a la vez un servicio a todos para satisfacer la demanda, trata de mitigar la desigualdad de oportunidades, pero no cuestiona la organización económica y política que produce la desigualdad. En otras palabras, la búsqueda de reducción de las desigualdades a través del concepto del derecho a una educación de calidad es una acción afirmativa que pretende que los niños y jóvenes tengan éxito en el capitalismo profundamente desigual. Por tanto, a través de la innegable urgencia de la defensa de los derechos humanos, se legitima la desigualdad social, política y económica que produce la lógica meritocrática, pues el resultado final es un problema individual y no estructural.

Por una América Latina de calidad

Diagnóstico profesional

La homogeneidad de las políticas económicas y educativas que caracterizaron a América Latina en la última década del siglo xx se fracturó con el cambio de siglo. Cada uno de los países respondió de manera muy diversa a los lastres de las políticas neoliberales. Simplificando y a modo de ejemplo, se puede decir que México, Chile, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Perú, Guatemala y Panamá siguieron en la misma línea, con modificaciones menores

para perfeccionar las políticas iniciadas años antes. Brasil, Argentina, Uruguay, Nicaragua y El Salvador dieron un giro hacia la izquierda, produciendo rupturas tajantes en aspectos sociales e incluso económicos, pero con relativa continuidad en los principios educativos. Venezuela, Bolivia y Ecuador han tomado otro camino, produciendo cambios significativos en todos los ámbitos del sector educativo. Otras repúblicas mantuvieron su propia línea, como Cuba, o algunas –Paraguay y Honduras– intentaron modificar años de opresión, pero el movimiento progresista fue expulsado por medio de golpes de Estado armados o jurídicos, mismo caso que acaba de suceder en Brasil con el ascenso de Michel Temer, aunque si ubicamos la calidad educativa como parte central de las políticas educativas parecería que los grupos desaparecen y la región se vuelve sólo una. Incluso Bolivia, que en los primeros años de la administración de Evo Morales rechazó el concepto de calidad (Yapu, 2010), hoy día ya creó el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE). Esto implica que, independientemente de los principios ideológicos que guían a los diferentes gobiernos, la calidad como política educativa se encuentra lo suficientemente sedimentada para que sea casi un objeto en sí mismo. Tan es así que presidentes como Vicente Fox en México, conservador y directamente enfrentado con Hugo Chávez, ubicó la calidad como centro de su proyecto educativo, y el sucesor de Chávez, Nicolás Maduro, defensor del socialismo del siglo XXI, creó la Consulta Nacional por la Calidad Educativa en 2014.

La vuelta de siglo tomó a la OREALC en una coyuntura temporal idónea para mirar hacia el pasado y diseñar prospectivas de futuro. El Plan Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) llegaba a su fin, gran parte de los países participantes había reformado sus sistemas educativos y, con excepción de los cambios políticos en Venezuela el año anterior, el neoliberalismo gozaba en apariencia de buena salud. La evaluación –la mirada hacia el pasado– y la prospectiva –hacia el futuro– se presentaron en dos documentos reveladores del clima ideológico que predominaba en los organismos regionales y en especial aquellos centrados en la educación; además, reflejan la presencia cada vez más notable de España. Quizá un ejemplo de dimensión reducida, pero ideológicamente po-

tente, pueda verse en el proyecto neofranquista del Partido Popular y el gobierno de José María Aznar de la red de centros educativos españoles en el exterior.[110] La presencia española en educación ganada en la década anterior, no sobra decirlo, no fue solamente educativa, sino sobre todo en el ámbito económico (Casas Gragea, 2001). Madrid influyó en parte en la escritura de los documentos que concluirían el PPE y en los que darían entrada al Prelac, sobre todo en la visión prospectiva a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y de la Fundación Santillana; además, el PPE tenía que dar prioridad al informe de la región que se presentaría en Dakar y concluir el proceso de subversión, en el que la calidad educativa se convertiría en un derecho humano: "países de la Región basan sus propósitos y acción en el reconocimiento al derecho universal de todas las personas a una educación básica de calidad desde su nacimiento" (UNESCO-UNICEF-PNUD-UNFPA*/BM, 2000: 1).

Los dos documentos, *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* y *El futuro de la educación en América Latina y el Caribe* son complementarios. La conjunción de ambos es la Declaración de Cochabamba, de 2001. El *Balance*... comienza con una narración puntual y detallada de las conferencias y declaraciones del PPE desde sus antecedentes en la Ciudad de México en 1979, su fundación en Quito en 1981, hasta Kingston en 1996. La historia es resumida así:

> En el primer momento, destaca el papel de la educación en la distribución igualitaria del conocimiento. En el segundo, la educación se destaca como instrumento del desarrollo productivo con equidad. En el tercero, se aprecia la contribución de la educación a la paz y a la de-

110 "La red de centros españoles en el exterior fue creada en la Resolución de 14 de octubre de 1998, de la Secretaría General Técnica, por la que se aprueban las orientaciones, los objetivos y los contenidos de las áreas de 'Literatura Española' y de 'Geografía e Historia de España' para los centros que deseen incorporarse a la red de centros españoles en países cuya lengua oficial sea el español" (MEC, 1998). El objetivo era difundir la cultura española en América Latina y crear escuelas que permitieran a los ejecutivos y diplomáticos españoles en estos países educar a sus hijos bajo la certificación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Una crítica a los contenidos de historia puede verse en Sebastián Plá (2009).

* United Nations Population Fund, por sus siglas en inglés.

mocracia, resaltándose más la dimensión pedagógica de la educación (UNESCO, 2001a: 20).[111]

Por su parte, el concepto de calidad que acompañó al PPE desde su inicio evolucionó

> desplazándose desde una referencia a la gestión, hacia otra más acotada a los aprendizajes de los alumnos; asociándose con ello a un interés creciente por la evaluación del rendimiento académico en lenguaje y matemática. En los años noventa esto dio origen, en la mayoría de los países de la región, a implementar sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación (UNESCO, 2001a: 20).

Si seguimos esta narración, de la gestión empresarial al control de resultados, el derecho humano universal a la educación es el derecho a un resultado.

Pero el *Balance*… no se queda en la dimensión histórica. Analiza paso por paso los alcances de cada uno de los tres objetivos del PPE –cobertura universal de educación básica, alfabetización universal y mejoramiento de la calidad–. En relación con la tercera, la evaluación parte de las dimensiones de equidad para lograr aprendizajes de calidad[112] y de eficiencia para la modernización de los sistemas

111 Como es bien sabido, en el lenguaje se oculta el lugar geopolítico desde el que se enuncia y se legitima el conocimiento, y muchas veces también la política pública. Llama la atención cómo en el *Balance*… del PPE los autores hacen referencia a que el proyecto fue "un norte común" (UNESCO, 2001a: 5) o "cuyo norte fue la igualdad de oportunidades" (UNESCO, 2001a: 10) o "en este norte [la lucha contra la pobreza] se incluye la contribución del PPE" (UNESCO, 2001a: 19) o "promover el intercambio, la cooperación y la especialización de los educadores teniendo como norte el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos" (UNESCO, 2001a: 110) o " se promovió la formación docente asumiendo como norte la educación básica" (UNESCO, 2001a: 112). Mucho norte para un proyecto que pretende ser sur-sur. Este ejemplo, aunque aparentemente trivial e inconsciente y al que pudiera defenderse argumentando que decir norte es una metáfora de dirección o de guía, sólo confirma que la política de la calidad educativa es una política de norte a sur, que se reproduce en el sur para el sur, pues perpetúa, incluso en el lenguaje, estructuras de dominación. La indiscreción ideológica de llamar norte a la dirección de la calidad educativa tratará de ser subsanada en los años siguientes, por ejemplo cuando en 2010 el LLECE recibe un premio en la Exposición Mundial de Desarrollo Sur-Sur otorgado en Ginebra, Suiza, o sea, en el norte.

112 A estas alturas, la influencia del constructivismo, y en especial de David Ausebel y su noción de aprendizaje significativo, parece haber sido vencida por la de calidad. Este cambio es relevante

educativos, que se subdividen en políticas públicas para la calidad, consenso y participación, gestión, transformaciones pedagógicas y formación docente. En el primero de ellos, la inevitabilidad histórica tiene presencia: la preocupación por la cobertura de la década de los ochenta era la única forma de enfrentar el problema de la demanda y, una vez cubierto esto, en la década de los noventa se preocuparon por la calidad (UNESCO, 2001a: 52). El segundo, la participación, que es el que me interesa resaltar aquí, modificó las relaciones de poder entre los diferentes actores en la educación. El informe asevera que la década de los noventa es fundamental para el cambio en las formas de hacer política. Se pasa de un Estado de control que toma las decisiones por la población, al diseño de espacios desde el poder dedicados al diálogo público y al fomento de la creación de organismos no gubernamentales y a la participación cada vez más activa de las fundaciones; además, se suman a la discusión la investigación educativa, los padres de familia y las comunidades. Los docentes y los gremios siguen siendo para ellos demasiado críticos y poco participativos, pues no han comprendido el consenso generalizado que valora la educación como herramienta fundamental para el desarrollo de los países y la competitividad internacional (UNESCO, 2001a: 55). Este logro muestra cómo el crecimiento de la participación civil, o más bien el ascenso de los empresarios en el ámbito educativo, es inversamente proporcional al deterioro moral y salarial de los sindicatos docentes. En todos los aspectos, se alcanzaron avances y en todos queda mucho por hacer, pero el camino andado con relativo éxito mostró el sendero por el que había y hay que caminar: más y mejor calidad.

El porvenir estuvo a cargo de Simón Schwartzman, asesor de la OCDE y del BM. *El futuro de la educación en América Latina y el Caribe* es un documento explícitamente político con un subterfugio

---

por lo menos por dos aspectos: uno es que el resultado del aprendizaje pasa de ser interno a ser externo; es decir, el aprendizaje ya no depende de la acomodación y el andamiaje con los conocimientos previos, sino de las demandas exteriores de evaluación generalmente centradas en las nociones de competencias laborales; otro es que la revolución cognitiva, aunque dejó una huella muy importante, perdió fuerza frente a la gestión empresarial y el retorno del conductismo bajo la amplia corriente del cognoscitivismo y, después de Incheon en 2015, se puede esperar un nuevo velo para la fórmula de estímulo-respuesta: el uso educativo de las neurociencias.

científico. Con la metodología Delphi, se reunió a 82 personas, entre autoridades educativas, expertos y formadores de opinión que se dedicaban al ámbito educativo. El representante de México fue Carlos Muñoz Izquierdo, uno de los grandes impulsores de la calidad educativa en México. El selecto grupo (Schwartzman, 2001: 5) discutió aspectos generales de los ámbitos políticos, económicos y sociales y su relación con la educación, así como sobre temas específicos de los sistemas educativos. Las miradas prospectivas del documento son amplias y difíciles de resumir aquí. Dado que mi interés es mostrar la dimensión política de la calidad educativa, quiero ejemplificar el documento con la siguiente afirmación del cuestionario Delphi: "la consolidación de las democracias será difícil; éstas serán reemplazadas por gobiernos populistas o se enfrentarán a problemas de estabilidad". Obviamente, los especialistas no estuvieron de acuerdo con esta simplicidad política y a pesar de que Schwartzman lo reconoce no modifica su argumento. "En todos los países, hay una brecha entre lo que los gobiernos pueden proveer y las crecientes expectativas de la población. Esto puede abrir el camino a políticas populistas" y por tanto a la ingobernabilidad (2001: 12). Para evitar esto –no queda claro si las políticas populistas o satisfacer las demandas de la población por más educación– la primera solución es la transferencia de recursos al sector privado para minimizar las funciones sociales del gobierno, pues hay una profunda desconfianza "en la habilidad de los gobiernos para funcionar en forma eficiente" (2001: 12). Otras soluciones son la descentralización y crear organismos autónomos. Este limitado pensamiento político educativo determina también lo reducido de la definición de calidad o, más exactamente, de los reactivos dedicados al tema en la metodología Delphi de su análisis. Básicamente, trabaja dos dimensiones: la visión cuantitativa de los aprendizajes y la profesión docente. Alumnos y profesores, ninguno consultado para delinear el futuro, pero sí señalados como sujetos a controlar gracias a la idea de calidad. ¿Cómo? A través de la evaluación. Para esto, hay que desarrollar una cultura de la evaluación que permita mejorar los niveles de competitividad interna del sistema y dar información a la inversión internacional para que sepa dónde es mejor invertir (Schwartzman, 2001: 37).

Por suerte, el futuro que pronosticó Simon Schwartzman no se cumplió plenamente. Muchos países de América Latina tomaron otro rumbo e incluso sus ejemplos ideales, como Chile hoy, se ven embarullados en movimientos estudiantiles y en exigencias de reformas educativas que tratan de devolver la educación a la sociedad chilena como un bien público, saqueada en la dictadura de Augusto Pinochet. Sin embargo, los contrafuertes que sostienen su discurso –BM, OCDE y UNESCO– permanecen sólidamente erguidos. Sus principales ideas y su lógica argumentativa fue recurrente durante la primera década del siglo XXI y no ha desaparecido plenamente. Por ejemplo, en las conclusiones se afirma que los siguientes 15 años serán catastróficos para la educación en la región: no alcanzará la madurez educacional, la economía no experimentará un crecimiento significativo, los profesores no cambiarán y los alumnos no tendrán las habilidades para aprender (Schwartzman, 2001: 41-42). Para evitar la catástrofe, las naciones deberían aplicar las recomendaciones señaladas por el grupo selecto de expertos. En lo financiero, dado que la educación será básicamente pública, habrá que tomar decisiones entre calidad en educación básica o ampliación de la educación superior, obligar a pagar los servicios educativos a los que pueden hacerlo, captar recursos privados y dar estímulos fiscales para que las corporaciones "adopten" escuelas. En lo social, la escuela debe estrechar sus vínculos con la comunidad, aumentar los recursos tecnológicos y restar fuerza a los maestros. También hay que seguir con la investigación educativa destinada a la acción, dar seguimiento a la idea de educación básica ampliada propuesta en Jomtien, mejorar la infraestructura y crear una cultura de la evaluación que nos permita mejorar permanentemente la calidad educativa.

Con la convicción de un pasado incompleto, pero relativamente efectivo, sobre todo en la última década del siglo, y con un futuro muy incierto pero solucionable con principios que rayan en muchos casos con el neoliberalismo, los ministros de educación se reunieron en 2001 en Cochabamba, Bolivia, gracias a la hospitalidad del presidente Hugo Banzer Suárez, golpista y dictador durante la década de los setenta y promotor principal de la criminal política de la privatización del agua en la región apenas un año antes. Por supuesto,

el tono de los ministros es más optimista, incluyente y políticamente más correcto que el de Schwartzman.[113] La calidad educativa se menciona explícitamente en seis de los doce puntos. Se la relaciona con los procesos pedagógicos, con los aprendizajes de calidad, como parte de la exclusión que viven los sectores vulnerables, entre ellos los jóvenes, con la equidad y con las necesidades financieras para alcanzarla. La Declaración de Cochabamba es muy escueta, por lo que es en sus recomendaciones donde se distinguen sus cimientos. En sus 51 recomendaciones, la calidad tiene todavía mayor presencia. De la cuarta a la decimoquinta, es decir 20 por ciento –sin contar otras recomendaciones donde aparece– se dedicó exclusivamente a los aprendizajes de calidad y atención a la diversidad. La equidad, aunque permanece en el siglo XXI, va cediendo espacio a la diversidad que, finalmente, será sustituida por la idea de inclusión. El primer punto es orientar los procesos educativos hacia el logro de los resultados de aprendizaje (UNESCO, 2001b: 12) y es sin lugar a dudas la más importante, pues determina la estructura interna de la calidad. Por más que incluya pertinencia, equidad o relevancia, la calidad termina por tener su núcleo en el aprendizaje y, por tanto, en la evaluación. De ahí que se reitere la importancia de desarrollar una cultura de la evaluación –recomendación 46–. También se vincula mucho con diversidad y con igualdad de oportunidades; es decir, con equidad. Los otros puntos se centran en la diversidad. La recomendación quincuagésima pide a la UNESCO diseñar, a 15 años, un nuevo proyecto regional que terminará por llamarse el ya mencionado Prelac.

La cultura de la evaluación no empezó con Cochabamba, pero por lo menos en México, a partir de ahí el término comenzó a usarse con mayor reiteración. Y va a ser ella –la evaluación– una de las responsables de darle continuidad entre ambos proyectos a la calidad educativa. En diciembre de 1999, Juan Casassus, asesor regional de la UNESCO, resume la década en el *Boletín* de la OREALC y, en cierta medida, trata de marcar el camino para los siguientes años. En su

113 La diferencia de tono es fundamental. Mientras los políticos suavizan las palabras, los especialistas y los funcionarios medios radicalizan las políticas en la práctica. No hay que olvidar que es este sector el que prolonga las políticas más allá de los límites temporales de las diferentes administraciones nacionales.

texto, basado en principios culturalistas y de poder, según sostiene el autor y a pesar de cierta incredulidad que surge al leerlo, narra brevemente el proceso histórico del surgimiento de la calidad educativa o, como él la llama, la formación del nuevo "sentido común",[114] que es la aceptación de que a mejor educación, mayor capacidad para resolver los desafíos del crecimiento económico, por lo que la preocupación se centró en la bondad de la educación; esto es, de su calidad. Esta pregunta sólo había sido contestada hasta entonces por los trabajos de Alfred Binet sobre el desarrollo de pruebas de coeficiente intelectual (CI) (Casassus, 1999: 48). Remontarse a exámenes biologicistas como origen de la medición de la calidad de la educación es bastante representativo de lo que significa para el autor, pues el aprendizaje –elemento irreductible de la calidad– termina dependiendo en última instancia de lo biológico. A lo cultural, le subyace lo natural y por tanto lo determina. Otro elemento significativo de su definición de calidad es que es un juicio formulado por un sujeto, pero con un sujeto que tenga autoridad para formular la pregunta de qué es calidad y que sepa definirla. Digámoslo de la siguiente manera: se busca un sujeto de calidad que evalúe la calidad. Incluso reconoce el interés de Ronald Reagan para poner el tema sobre la mesa. La medición de la calidad y el papel de la autoridad me parecen fundamentales para comprender la filosofía subterránea de la calidad en América Latina y otras partes del mundo. Por un lado, tenemos que los criterios y estándares son fundamentales para definirla y controlarla, por lo que tendrá que centrarse en el producto de la educación (Casassus, 1999: 50), en los resultados medidos por los exámenes. Pero aún más relevante es que la calidad tiene sentido en cuanto hay una autoridad que pueda motivarla, evaluarla, dirigirla. El sujeto que juzga debe estar investido de poder para formular el juicio y, como éste requiere un fundamento científico, tiene que poseer los conocimientos técnicos para hacerlo. En otras palabras, la calidad educativa es una clara política de diferenciación social, en la

114 Este "sentido común" es diferente al que he usado siguiendo a Gramsci en este libro. Mientras que para Casassus el sentido común tiene que ver con asentar algo que es verdadero en el imaginario de una población, para mí es parte importante del proceso de expansión hegemónica y por tanto ideológica en un determinado momento histórico. Por ello, responde a relaciones de poder no a verdades surgidas de una ciencia neutral.

que unos –los que tienen poder y conocimiento– determinan a otros –los que no tienen poder ni habilidades técnicas–, qué es la calidad.

El reconocimiento a la autoridad que enuncie qué es calidad y la creación de los mecanismos institucionales para evaluarla no sólo serán dispositivos de control y parte estructural de los sistemas educativos contemporáneos en la región, sino que también son parte de la relativa entronización de los especialistas y académicos provenientes en gran medida de las ciencias sociales; es la configuración social y democrática en la que los intelectuales se convierten en el sustento aparentemente neutral y científico de una política educativa ideológica y parcial; es el ascenso institucional al poder –y ya no meramente político o de relaciones personales o de camarillas con la administración electa como fue en la última década del siglo xx–. El especialista, el académico y el ciudadano, como ya hemos visto, cumplen funciones varias que van desde desempeñarse indistintamente en organismos internacionales como en instituciones nacionales, difundir una política educativa dentro del marco de las ciencia sociales, aportar un amplio conocimiento técnico, producir la antinomia autonomía/control e imprimir un carácter ciudadano a los procesos de control estatal sobre la educación. Desde una perspectiva más material, es uno de los grupos más beneficiados del nuevo sistema político neoliberal (Apple, 2012)[115] y aunque no pertenece al primer círculo de poder es en muchos casos el que lleva las políticas a la práctica por periodos que abarcan diferentes administraciones ejecutivas que pueden ser

115 Un ejemplo del beneficio de este grupo se puede ver en México. El presidente consejero de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Evaluación Educativa tiene una duración de siete años con un sueldo mensual neto en noviembre de 2014 de 138 980.51 pesos, unos 9 700 dólares al cambio de ese mes, sin prestaciones. El promedio de ingreso mexicano es de dos salarios mínimos; es decir, aproximadamente 2 103 pesos mensuales, unos 144 dólares al tipo de cambio de enero de 2015. Para que una persona con dos salarios mínimos consiga ganar lo que él (o la) presidente consejero gana en siete años, sin contar prestaciones como aguinaldo y bonos de desempeño, tendría que trabajar unos 47 años. Algo similar sucede con instituciones autónomas como el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Los datos salariales fueron tomados de la sección de transparencia del INEE, en <www.inee.edu.mx> y de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, en <http://www.conasami.gob.mx>/, consultado el 8 de octubre de 2015. Esto es sólo un ejemplo más de cómo la calidad educativa termina por legitimar la desigualdad o, más bien, una ominosa desigualdad.

o no del mismo partido político. Son los dueños del largo plazo de las políticas públicas.

El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe

La calidad educativa en América Latina se revitalizó con el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017,[116] que es la versión regional de la Educación para Todos publicada en Dakar. Como ellos mismos lo llaman, es una hoja de ruta para alcanzar una educación básica de calidad sin exclusiones (OREALC-UNESCO, 2002a: 9). Se concreta en 2002, apenas un año después de Cochabamba, bajo la hospitalidad antidemocrática cubana. Convocados por la UNESCO, los ministros de educación de la región se reunieron en noviembre en la capital de la isla caribeña para firmar la Declaración de La Habana, en la que aseveró, sin dudar un momento sobre su legitima representatividad política, que el

> contenido del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, expresa el sentir de los millones de mujeres y hombres que anhelantes esperan un futuro mejor para sus hijos y sus pueblos, en la conciencia de que sólo la educación nos hará verdaderamente libres (OREALC-UNESCO, 2002b: 65).

Este Proyecto tendrá entre sus logros más representativos la mirada de la calidad de la educación desde los derechos humanos, lo que conlleva la futura inversión de convertirla a ella misma en un derecho humano. Más alto, en la estructura valoral de las relaciones entre los estados y sus ciudadanos, ya no se puede llegar. El proceso no fue lineal ni libre de obstáculos y se consumaría unos años después en Buenos Aires.

116 Para leer un resumen descriptivo de las principales reuniones de los organismos internacionales dedicados a la educación en América Latina durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, véase el libro de María de Jesús Martínez Usarralde (2005).

La Declaración de La Habana consta de trece puntos y su lógica no difiere de las declaraciones del PPE. El segundo punto, después de instaurar formalmente el Prelac, así como el modelo de seguimiento de su implementación, se dedica a la calidad de la educación, y manifiesta el compromiso por la calidad y la equidad para todos, sin riesgo de menoscabarlas con los vaivenes políticos en el interior de las diferentes naciones. Para eso, se comprometieron a "generar y conducir mecanismos efectivos de concertación y consenso por parte de los distintos actores sociales, y la posterior y periódica evaluación y rendición de cuentas que permitan el sostenimiento del Proyecto" (OREALC-UNESCO, 2002b: 62). Más adelante, dan continuidad a la necesidad de atender la formación docente, ampliar la cobertura a educación inicial y secundaria, promover la educación a lo largo de la vida, reconociendo la diversidad cultural y educando en primer lugar en valores como núcleo de la formación de la personalidad y del ser, hacer, conocer y convivir. Este último aspecto no es menor y volveré a él un poco más adelante. Finalmente, la Declaración promueve el desarrollo de un pensamiento pedagógico latinoamericano y concluye pidiendo a la UNESCO, organismo global, que lidere el ámbito regional e intervenga, o más bien sea un agente potenciador de los cambios nacionales.

Como documento multilateral, la Declaración de La Habana sólo delinea, formaliza y legitima políticamente los documentos base o los proyectos diseñados por los especialistas. Es en estos textos donde tenemos que excavar de nuevo para comprender la calidad educativa. Para esto, es preciso analizar someramente el propio Prelac, su dispositivo de control y finalmente la discusión académica que guía hacia los derechos humanos. El nuevo Proyecto inicia con un diagnóstico de la realidad regional del cambio de siglo. Como tal, representa el parámetro al que tiene que alcanzar la relevancia de la calidad educativa. Con razón, afirma que América Latina es la región más inequitativa del mundo, los países toman decisiones sujetados por las políticas globales, las nuevas formas de producción generan enormes cantidades de desempleo, han aumentado la violencia y los conflictos sociales, y no se ha reconocido adecuadamente la diversidad cultural que la caracteriza.

Pero no todo es malo, ya que existieron en la década anterior avances en los sistemas democráticos. Este diagnóstico es diferente al producido por la CEPAL diez años antes, cuando el pensamiento cepalino calificó la de los ochenta como década perdida, pues aquí se reconoce el carácter sombrío y complejo del presente al que se tiene que adaptar la educación, pero no las causas de este deterioro ni un cuestionamiento al camino iniciado por el neoliberalismo a finales del siglo XX. Se plantea la forma de llegar a una meta, pero no se pregunta sobre la meta en sí misma. Algo similar sucede con el diagnóstico educativo: aumentó notablemente la cobertura, aunque los discapacitados siguen fuera de los recintos escolares, la baja calidad no garantiza aprendizajes relevantes ni la retención de los niños más vulnerables en el sistema educativo, la formación docente es insuficiente, así como el tiempo de clase destinado realmente al aprendizaje, y para mayor desastre el financiamiento es reducido.

> La realidad educativa de la región muestra que aún queda un largo camino por recorrer para conseguir una plena participación e igualdad de oportunidades en educación [...] Esta desigualdad educativa legitima y acentúa la desigualdad de oportunidades sociales creándose un círculo vicioso difícil de romper. A tal fin, es imprescindible que las políticas educativas se orienten al fortalecimiento de la escuela pública, ya que ésta puede favorecer una mayor igualdad y la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas (OREALC-UNESCO, 2002b: 14).

Esta aseveración parecería desmentir la tesis central de este libro, pues mientras a lo largo de estas páginas he tratado de demostrar cómo la calidad educativa legitima la desigualdad, el Prelac afirma que la desigualdad puede ser mitigada por la propia calidad. La diferencia de posturas no se basa en una simple subversión retórica, sino en el principio subyacente de igualdad de oportunidades y en la función otorgada a las políticas educativas. El principio de igualdad de oportunidades de las políticas educativas en la región se basa en que la desigualdad producida por ella es legítima, pues es responsabilidad del desempeño de cada individuo. Esta lógica es parte sus-

tancial de la inclusión diferencial. De ahí que el ideal que la sostiene sea la equidad y no la igualdad. Por otro lado, está la función de la política educativa que debe responder al principio de justicia social basado en igualdad de oportunidades. Al no explicitar las causas de la desigualdad en otros espacios que no sean los educativos, la educación debe responder a cierta condición predeterminada y natural de la sociedad, por lo que las acciones que se deben tomar son afirmativas y no transformativas;[117] es decir, la función de la educación proporciona elementos para sobrevivir en esa sociedad y no transformar las relaciones de producción ni las oposiciones binarias que perpetúan las relaciones simbólicas de desigualdad.

El argumento del Prelac no se queda aquí; sostiene un nuevo sentido para la educación y valora un sistema educativo abierto a la participación de diferentes actores sociales para poder alcanzar la justicia social. Para esto, el Proyecto autodefine su naturaleza en cuatro transformaciones centrales que requieren cinco focos de atención. Su naturaleza es la producción del cambio dirigido por cuatro ejes: pasar de la centralidad de los insumos a la de las personas; superar la idea de la homogeneidad al fomento de la diversidad; vencer de una buena vez la enseñanza tradicional basada en la mera trasmisión de contenidos para educar en el desarrollo integral de la persona y, por último –proclamando el fin del Estado educador–, dejar atrás la idea de una educación como sinónimo de escolarización para saltar hacia una sociedad educadora. Conseguir estos cambios requiere concentrar las acciones en cinco focos: a) los contenidos y las prácticas de la educación para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en el que vivimos; b) una vez más, concentrarse en los docentes y fortalecer su protagonismo para que respondan eficazmente a las necesidades de aprendizaje de los alumnos –a la par, agrego yo, de un embate público de desprestigio de su profesión

117 Nancy Fraser define las estrategias afirmativas en oposición a las estrategias transformativas: "las estrategias afirmativas para reparar la injusticia intentan corregir los resultados desiguales de los acuerdos sociales sin tocar las estructuras sociales subyacentes que los generan. En cambio, las estrategias transformadoras aspiran a corregir los resultados injustos reestructurando, precisamente, el marco generador subyacente"; es decir, mientras las primeras se centran en los resultados, las segundas buscan la transformación de la causas últimas (Fraser, 2006: 72).

y de la creación de instituciones evaluadores que hacen justamente lo contrario–; c) cambiar la cultura de las escuelas; d) flexibilizar los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, y e) impulsar –delegar, se podría interpretar– la responsabilidad social a la sociedad entendida de manera amplia. El primero, creación de sentido, y el último, responsabilidad social en la educación, son relevantes para comprender aquí el largo proceso reproductivo de legitimación de la desigualdad a través de la educación.

Nuevo sentido de la educación para la sociedad educadora

El sentido o más bien el nuevo sentido de la educación para el Prelac tiene como fundamento filosófico el humanismo y como respaldo pedagógico la formación en valores. El humanismo parte, como debe ser, de una visión amplia de la humanidad y se ve reflejado en el título del encuentro de 2005 en Chile, Los Sentidos de la Educación y la Cultura; Cultivar la Humanidad, que produjo un libro y una versión resumida en el segundo número de la revista de ese proyecto. Aunque quizá su manifestación pedagógica más clara pueda encontrarse en el pensamiento de Cecilia Braslavsky (2004b), hay otros autores relevantes que lo trabajan, como Juan Carlos Tedesco (2009). La búsqueda de sentido de la educación en América Latina fue precedida por una pérdida del mismo; las causas son varias y van desde aspectos utilitarios de la educación en los que por ejemplo la educación secundaria ya no responde a las necesidades del nuevo mercado laboral, los aprendizajes no son útiles para desempeñarse como trabajador o ciudadano en la sociedad del conocimiento y la escolarización dejó de garantizar la movilidad social, hasta aspectos más filosóficos vinculados con el "nuevo capitalismo", y que tienen entre sus principales características, "la pérdida de sentido y la ausencia de perspectivas de largo plazo [...], donde la ruptura con el pasado y la incertidumbre acerca del futuro conducen a una fuerte concentración en el presente" (Tedesco, 2009: 78). A pesar de realizarse en el presente, "la educación trasmite un patrimonio y prepara

para el futuro. Esta sociedad, donde se rompe con el pasado porque todo es permanentemente renovado y donde el futuro es pura incertidumbre, deja a la educación sin puntos de referencia" (Tedesco, 2009: 78).

El problema de la pérdida de sentido de la educación está, entonces, en el presentismo del "nuevo capitalismo", no en las condiciones de desigualdad que ese sistema económico produce. Esto no implica que Juan Carlos Tedesco desconozca la injusticia:

> No se trata de revivir el viejo debate entre capitalismo y socialismo, sino de asumir que el dilema pasa por una sociedad justa o injusta y cuáles son los grados de injusticia que estamos dispuestos a tolerar. Ese eje divide las opciones y las estrategias de acción y la educación constituye un factor clave en las estrategias para lograr mayores niveles de justicia (Tedesco, 2009: 84).

Planteado así, se puede interpretar que no es un problema ideológico, sino de justicia o, en otras palabras, no es un problema de si sí o no el "nuevo capitalismo", sino de la reducción de la injusticia dentro de él. Podemos discutir qué acciones afirmativas tomar para reducir la injusticia, pero no podemos cuestionar el propio modelo de desigualdad que produce la sociedad injusta. Podemos cuestionar cómo mejoramos los aprendizajes y la calidad educativa, pero no el modelo social para el que sirve.

A la pérdida de sentido Cecilia Braslavsky, quizá la pedagoga más influyente en los organismos internacionales dedicados a América Latina y en las reformas a los sistemas educativos de la región de finales del siglo XX, le llamó suicidio pedagógico (Braslavsky, 1999: 25) o la incapacidad del pensamiento pedagógico de dotar a la educación de sentido. La muerte fue paulatina, pues del optimismo de los sesenta –inversión en educación, mística docente– se pasó al pesimismo crítico –crisis económica, fin del Estado de Bienestar, rebeliones e hiperinflaciones–- y de ahí a una suerte de suicidio donde las utopías sociales e individuales ya no tuvieron razón de ser. Por suerte, las reformas de la década de los noventa evitaron llegar al último estertor. El documento clave, continúa Braslavsky, fue la propuesta

de transformación productiva con equidad de la CEPAL, que permitió construir un nuevo paradigma educativo desde la perspectiva humanista. Más allá de lo que podamos entender como humanismo, para la autora argentina implica reconocer que la historia es una construcción en la que se pugna por ser sujetos (Braslavsky, 1999: 27) y en la que se reconocen las tensiones entre lo universal –asociado a la lucha por la vida, la paz, la solidaridad y el bienestar colectivo– y lo particular –situacional y renunciamiento de lo absoluto–; y se es moderno metodológicamente al basarse en la información empírica, el razonamiento y la crítica. Este pensamiento moderno, de un renovado iluminismo, es importante para el sentido de la educación, pues al mismo tiempo que declara lo universal –progreso, humanidad– y justifica su adaptación local y situacional, reconoce como fundamento de todo pensamiento sobre educación al ser racional y al ente cognitivo. Estamos ante la filosofía estructurante de la calidad como aprendizaje; pero, además, al declarar el sentido de la educación del siglo XXI hace de los pilares educativos un trípode: trabajador, ciudadano y sujeto.[118] Tal vez Martin Hopenhyn lo dice con mayor nitidez al escribir en la revista del Prelac que "la educación aparece como bisagra para compatibilizar grandes aspiraciones de la modernidad: *producción* de recursos humanos, *construcción* de ciudadanos y *desarrollo* de sujetos autónomos" (Hopenhyn, 2006: 22).[119] Parte sustancial de esta filosofía humanista será el empuje que tendrá la formación en valores en la primera década del siglo XXI.

El quinto foco de atención del Prelac, la responsabilidad social en la educación, es importante para la calidad educativa –sobre todo en México– en cuanto introduce nuevos actores en las discusio-

118 Ceclia Braslavsky también definió la calidad en un texto difundido por la Fundación Santillana. Como es común en ella, su mirada es más amplia que muchas de las que definen la calidad educativa. En este caso, utiliza el recurso bíblico del decálogo: pertinencia, convicción; estima y autoestima de todos los actores educativos; ética docente; liderazgo de los directores; trabajo colegiado; alianzas entre escuelas y otros agentes educativos; currículo; calidad y cantidad de materiales educativos; pluralidad didáctica, e incentivos socioeconómicos. El enfoque es muy distinto al de las evaluaciones internacionales, pues trata de alimentarse de su definición de humanismo, así como de la inclusión de valiosos aspectos pedagógicos y aúlicos (Braslavsky, 2004b).

119 Resaltado en el original.

nes educativas y en la definición de las políticas educativas. No cabe la menor duda de que la educación es un fenómeno societal; es decir, que abarca varios aspectos de la sociedad y por el que casi todos los individuos transitan en algún momento de su vida. Por tanto, es un fenómeno sobre el que todos tienen derecho a opinar y a participar. Asimismo, la responsabilidad social se vincula con un concepto amplio de la educación, donde lo escolarizado es una parte, pero es en la sociedad en su conjunto, una sociedad educadora, donde se dan la mayoría de los procesos de aprendizaje. Estas ideas democráticas, en un principio, son las que impulsan este último polo: "Partiendo de la premisa de que el Estado es el responsable primario de la educación, las políticas públicas han de orientarse a que tanto el sistema educativo como la comunidad se responsabilicen por la educación nacional" (OREALC-UNESCO, 2002b: 29). Y la cita continúa, advirtiendo sobre los peligros que en México se convertirían en realidad,

> las políticas educativas deben integrar las diversas miradas de la ciudadanía sobre la realidad nacional, lo cual no se puede lograr si la comunidad no tiene canales a través de los cuales pueda expresar su opinión acerca del sentido y de los contenidos en que la población debe ser educada (OREALC-UNESCO, 2002b: 29-30).

La necesidad de abrir la educación a la opinión pública y a la participación del conjunto de la sociedad debe hacerse a partir del desarrollo de una cultura de la evaluación, de crear espacios para la participación de la familia en la educación de sus hijos, de la inclusión de diversas organizaciones no gubernamentales, del vínculo entre empresa y escuela, de resaltar la responsabilidad educadora de los medios masivos de comunicación y otros aspectos más, vinculados con la financiación del sistema educativo.

La cita incluida en el párrafo anterior da pautas para comprender parte de lo que sucede con la calidad educativa en el México contemporáneo. Primero, reconoce el papel central de Estado, pero no se cierra a él. Segundo, sostiene que hay que abrir la educación a la sociedad civil, entre la que se encuentran diversas organizaciones no gubernamentales y empresariales. Por último, advierte que este

foco jamás será encendido si no hay espacio para los diversos grupos sociales. Desgraciadamente, el mal augurio se cumplió y las voces de la sociedad civil en la educación mexicana quedaron concentradas en las fundaciones, esas instituciones polimorfas que supuestamente sin fines de lucro son un brazo político y filantrópico de las grandes empresas. De esta manera, termina por producirse una extraña sinécdoque político-educativa en la que una pequeña parte de la sociedad civil acaba por convertirse en un todo. El resultado es una plutocracia (Barkan, 2013). Un ejemplo, no el único pero sí representativo por ser el lado altruista de la mayor editorial de libros de texto de toda Latinoamérica, es la Fundación Santillana, que se dedicó y se dedica de manera atenta a la calidad educativa (Fundación Santillana, 2005) y participó activamente, junto con la OEI, en la formulación de las Metas 2021.[120] Pero hay otro riesgo importante en esta postura: la disolución entre el saber escolar y el saber cotidiano, entre lo que es la escuela y lo que no lo es. La educación es sin lugar a dudas un fenómeno amplio, que desborda por mucho los frágiles muros de las escuelas, pero la diferenciación entre ambos saberes permite el desarrollo de formas de aprendizaje que requieren sistematización seria, como ciertos pensamientos matemáticos, científicos o sociales. Las competencias y su capacidad centrípeta de convertir todo en genérico (Bernstein, 1998; Young, 2011) serán el ejemplo más relevante de lo anterior.

120 Las Metas 2021 son un documento político-administrativo de la Organización de Estados Iberoamericanos, organismo importante para la introducción de políticas educativas con fuerte influencia española. Son once metas y no varían mucho de lo trabajado por otros organismos. Tocan temas vinculados con la sociedad educadora y con la participación social, así como promover la no discriminación, aumentar la cobertura de educación inicial y universalizar primaria y educación media superior, favorecer el vínculo empleo-educación, oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, fortalecer la formación docente, fomentar la investigación en toda la región, invertir bien y evaluar mejor. En relación con la calidad educativa, es una mirada muy reduccionista, basada sólo en el currículo y con varios criterios muy instrumentales, pero de gran impacto en las lógicas educativas del gobierno de Felipe Calderón en México. Por ejemplo, miden el aprendizaje sólo en niveles de logro, número de horas de lectura obligatoria en la escuela, frecuencia del uso del computador y extender la evaluación a la totalidad de los centros escolares (OEI, 2010: 53-54). Claro que no importa lo que lean o cómo usen el computador, lo significativo son los porcentajes de alumnos en cada nivel de logro.

Derecho humano inalienable

El sentido de la educación y la sociedad educadora fueron dejando paso en el Prelac a la calidad de la educación como derecho humano. Fue en Buenos Aires, Argentina, en 2007, donde la calidad educativa alcanza su nivel supranacional más alto; es decir, se convierte en derecho humano. La Declaración de Buenos Aires señala en su primer párrafo que el objetivo primordial de la reunión es redoblar esfuerzos "para lograr una educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental y una responsabilidad del conjunto de la sociedad" (OREALC-UNESCO, 2007a: 2). Este derecho está compuesto por el quinteto básico, pues debe ser "relevante, pertinente, equitativ[o] y, a través de una acción pública eficaz y eficiente" (OREALC-UNESCO, 2007a: 2), a lo que se le suma ser un derecho humano, por lo que fomentará la igualdad de oportunidades y la no discriminación en las naciones latinoamericanas. El resultado será un sistema educativo que rompa el circuito de la pobreza y la exclusión, basado a su vez en políticas intersectoriales que combatan la desigualdad dentro y fuera de la escuela (OREALC-UNESCO, 2007a: 2-3).

De nuevo, es en la intersección entre proclamas políticas e investigación educativa manifiesta en los documentos preparatorios o bases de los encuentros de los ministros donde la propuesta filosófica y epistemológica se expone con mayor transparencia. Para la reunión de Buenos Aires, un grupo coordinado por Rosa Blanco[121] publicó el documento *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos* (OREALC-UNESCO, 2007b). El argumento central del texto sostiene que la mirada reduccionista de la calidad educativa enfocada sólo en la eficacia y la eficiencia instrumental de los sistemas educativos es insuficiente, pues no responde plenamente a los cuatro

121 Rosa Blanco es española, especialista en educación inclusiva y en ese tiempo era la directora interina de la OREALC. Posteriormente, fue directora de la Organización de Estados Iberoamericanos en Chile. Otros autores que participaron con ella fueron Ricardo Hevia, desde la perspectiva chilena y cristiana, y Alfredo Rojas, especialista en liderazgo educativo, también chileno. Una vez más Chile se muestra como el corazón que pulsa el discurso hegemónico. Hay que reconocer que también hubo autores peruanos y ecuatorianos, entre otros. Las especialidades son diversas también: educación inclusiva, gestión, liderazgo y aprendizaje.

retos que enfrenta la educación en las naciones latinoamericanas: contribuir efectivamente al crecimiento económico, reducir las desigualdades sociales y ser un canal de movilidad social; combatir la discriminación cultural y la exclusión social; prevenir la violencia y la corrupción; y finalmente, ayudar a una mayor cohesión social basada en el fortalecimiento de valores democráticos y el respeto a los derechos humanos (OREALC-UNESCO, 2007b: 7).

El agregado de la pertinencia y la relevancia desde el enfoque de los derechos humanos es, si tomamos como parámetro las reformas de la década de los noventa, un cambio menor, pero visto desde la larga duración de los sistemas educativos y su responsabilidad como constructor de ciertas nociones de lo común, lo público o lo nacional, es una modificación significativa; menor en cuanto las nociones de competitividad y del aprendizaje de habilidades básicas comunes se mantienen. Asimismo, da continuidad a la década anterior al conservar la idea de equidad como parte central de la calidad educativa. De igual modo, se puede considerar como continuidad el nuevo impulso de la inclusión educativa, que conjuga los movimientos internacionales y nacionales por el reconocimiento de la diversidad cultural –en especial los movimientos indígenas y afrodescendientes– y la presencia cada vez más notable –sobre todo a partir de la Declaración de Salamanca en 1994– de políticas para atender estudiantes con necesidades educativas especiales. Pero debe considerarse mayor en cuanto cambia el orden de prioridades y pasa de la educación para formar al trabajador y al ciudadano y de ahí al individuo, a formar al individuo integral y desde ahí al ciudadano y al trabajador. Es la nueva humanización del individualismo creada por el nuevo sentido educativo.

La pertinencia y la relevancia tienen cada vez más responsabilidades en esta transformación. En el estudio *Situación educativa de América Latina y el Caribe,* que dio un referente empírico sólido a la *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos,* se evaluó la pertinencia de los planes de estudio para la educación básica y obligatoria en la región, a partir de criterios como valoración a la diversidad, flexibilidad curricular y adaptabilidad de la oferta educativa a las condiciones particulares de las personas.

Los resultados son relativamente positivos, pues se identifica una intención por lo menos declarativa de no discriminar a ningún niño tanto en el acceso como en la permanencia, el respeto a las diferentes minorías a recibir educación en su lengua y con sus referentes culturales, y considerar las diferencias individuales del aprendizaje. Esta idea de pertinencia, tan valiosa para el respeto a la pluralidad, se conjuga con la relevancia o el para qué de la educación. Ahí los parámetros de la evaluación fueron los cuatro pilares de la educación definidos en *La educación encierra un tesoro,* coordinado por Jacques Delors, de 1996: aprender a ser, aprender a hacer, aprender a conocer y aprender a vivir juntos. Todos estos pilares aparecen de una u otra manera en los planes de estudio latinoamericanos y caribeños, sea como contenido trasversal o como contenido declarativo. El que menos presencia tiene es el aprender a ser, lo que para los autores resulta en una paradoja, pues se le da más peso a aprender a vivir juntos y su intención socializadora que a la individuación de los educandos, cuando es un buen desarrollo del proyecto personal y de la autoestima lo que permite a los individuos relacionarse con los demás e interactuar con su entorno cultural. “Un enfoque de derechos en la educación permite potenciar al máximo el desarrollo de los estudiantes como personas, de modo que puedan insertarse mejor e influir más en el mundo que les toque desenvolverse” (OREALC-UNESCO, 2008: 15). La calidad educativa en cuanto derecho humano es parte importante del cambio cultural y educativo, donde lo común pasa a ser parte de lo individual.

La calidad educativa como derecho humano implica muchas aristas filosóficas y políticas. No cabe la menor duda de que a pesar de su inclinación occidental, la existencia de los derechos humanos es fundamental en las sociedades contemporáneas y, por más críticas que se le pueda hacer, es mucho mejor tenerlos que no tenerlos. Lo irrenunciable es que garantiza derechos inalienables para cada una de las personas, sin importar el Estado bajo el que se encuentre. Sin embargo, en países como México se genera una tensión en apariencia irresoluble, pues por un lado es una herramienta central para la defensa de los ciudadanos en un Estado que tradicionalmente ha violentado todos los derechos humanos y donde

la tortura y los crímenes perpetuados por los gobiernos suceden periódicamente y, por otro, son parte de un cambio cultural en el que la colectividad, la solidaridad y el valor de lo común merman cada vez más. Lo tirante de la situación se da entonces entre un Estado que renuncia a su función colectiva –por ejemplo, la renuncia a políticas educativas generales bajo el argumento tergiversado de la equidad– para defender de manera particular la humanidad supuestamente universal en todos nosotros. Por tanto, abandona lo social de esa humanidad.

Lo que predomina, como defiende Alain Touraine (2013), es aquello que nos hace iguales a todos; es decir, nuestra individualidad humana. La organización social debe descansar así "ya no en la redistribución de los ingresos nacionales, sino en la afirmación de los derechos universales del hombre como única arma posible contra el triunfo aparente de la economía globalizada" (Touraine, 2013: 152).

En este orden de ideas, la calidad educativa, en cuanto derecho humano, no es que fomente el individualismo, sino que hace colectividad al desarrollar integralmente al individuo y permitirle ser un sujeto que exige el cumplimiento de sus derechos inalienables.

La reunión de Buenos Aires de 2007 dio las pautas para una definición completa y relativamente estable de la calidad educativa, al mismo tiempo que la elevó a derecho humano:

> Desde el punto de vista de sus finalidades, la educación ha de ser *relevante*, es decir, debe habilitar a las personas para un ejercicio competente de su libertad y condición ciudadana; del mismo modo, la educación sólo puede lograr este propósito si es *pertinente* a las condiciones concretas en las que las personas actúan. Por otra parte, el hecho de tener un carácter universal, es decir de alcance para todos, y que habilita a las personas en términos de sus capacidades para la vida, hace que la *equidad* sea un factor consustancial a una educación de calidad. Por otra parte, al tratarse de un derecho, la acción pública resulta de crucial importancia, y en este sentido, una educación de calidad requiere ser *eficaz* al alcanzar los objetivos o metas que se plantea en el ámbito del accionar público, así como debe honrar los recursos que los ciuda-

danos destinan a la tarea mediante una operación *eficiente* (OREALC-UNESCO, 2008: 13).[122]

El vigilante regional

El dispositivo central para el control de la calidad de la educación en la región y en gran parte del mundo son los institutos de evaluación de la educación. Hoy existen en casi todos los países del subcontinente[123] y aunque el proceso se origina en algunos casos más allá de los noventa,[124] podemos decir que el inicio de la consolidación proviene de nuevo de la UNESCO. En noviembre de 1994, se funda –con sede en Santiago de Chile y financiado por los países participantes, la UNESCO, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Ford y el Convenio Andrés Bello–, el Laboratorio Latinoamericano para Evaluar la Calidad de la Educación, una red de sistemas nacionales de evaluación que tiene como objetivo la generación de conocimiento que contribuya a que los diferentes ministerios de educación diseñen sus políticas educativas a partir de los resultados de las investigaciones evaluativas producidas por él (2008: 5) y fortalecer su capacidad técnica para generar su propia información. "Además, funciona

122 Resaltado en el original.

123 Actualmente, la totalidad de los países de la región tiene instituciones dedicadas exclusivamente a la evaluación de la educación y aunque no todas llevan en el nombre el término de calidad, lo incluyen en su enfoque y en sus objetivos. En la escala regional, se cuenta con el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO. En la escala nacional, están el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en México, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa en Perú, la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina, el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de Brasil, la Agencia de Calidad de la Educación en Chile, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad en Costa Rica, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa ecuatoriano, la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa en Guatemala, la Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación en Honduras, la Dirección Nacional de Evaluación Educativa en Panamá, la paraguaya Dirección General de Planificación Educativa, la División de Investigación, Evaluación y Estadística en Uruguay y el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa en Bolivia, entre otros.

124 Por ejemplo, la región caribeña no latina se agrupa desde 1972 en el Caribbean Examinations Council (CXC). En América Latina, sólo Chile inicia su sistema de evaluación en 1988, bajo los criterios educativos del dictador Augusto Pinochet.

como foro de discusión técnico-política[125] sobre el aprendizaje y las variables que en él inciden y como generador de conocimientos en este campo" (Arancibia, 1997: s/p) y trata de identificar los

> estándares de aprendizaje escolar para la región y la apreciación del grado y nivel de logro de tales estándares en los países; el fomento del cambio educativo que permita alcanzar tales estándares; y la formación de recursos humanos que hagan posible dicho cambio (Cassasus, Arancibia y Froemel, 1996: 231).

El LLECE fue parte Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe y tras la reunión de Dakar se convirtió en responsable regional para medir el cumplimiento del sexto objetivo del proyecto de EPT. En la red, participan 15 países y una entidad federativa mexicana (Nuevo León). Los países son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. La definición de calidad educativa del LLECE no varió significativamente respecto a las más relevantes de la época:

> la orientación conceptual del Laboratorio es la comprensión del significado de la calidad en estrecha relación con el nivel de logro de los objetivos educacionales, en el marco de los programas oficiales de estudio, tomando en cuenta las variables de insumo y especialmente las de proceso.

Esto es, "determinar los niveles del aprendizaje escolar, en cuanto contenidos, procesos cognoscitivos y desarrollos afectivos, así como la capacidad explicativa de las variables contextuales que inciden en las diferencias de logros de aprendizaje alcanzados" (Cassasus, Arancibia y Froemel, 1996: 239). El aprendizaje se consolida como punto nodal.

125 El concepto de técnico-político utilizado por el LLECE es muy esclarecedor de la relación entre especialistas y políticos.

Esta concepción de la calidad se fue modificando paulatinamente, dando mucha mayor claridad al concepto, al igual que otros estudios internacionales de la primera década del siglo XXI. Dentro del importante número de investigaciones realizadas por el LLECE, destacan tres, Estudios Regionales, Comparativos y Explicativos, denominados por sus siglas PERCE (Primero), SERCE (Segundo) y TERCE (Tercero), implementados en 1997, 2006 y 2013, respectivamente. En el primero, el PERCE, la finalidad fue primordialmente tener un primer panorama y diagnóstico de escala regional que permitiera establecer parámetros comparativos sobre los aprendizajes en lengua y matemáticas y de cuatro variables de calidad que pudieran estar afectando los procesos de enseñanza y aprendizaje: Alumno y su Contexto Familiar (compromiso, hábitos y destrezas del alumno y de su entorno familiar); el Microcosmos Escolar (los procesos de gestión institucional); Maestro y el Ámbito Educativo (variables de gestión pedagógica llevados a cabo por el docente), y Autoridades Públicas y el Macrocosmos (insumos), que se determinan a través de la gestión política e institucional). "El resultado de la interacción de las variables de insumo y proceso en y entre estas áreas es la calidad del aprendizaje escolar, medida en este estudio, a través de los resultados en Lenguaje y Matemática" (Casassus, 2001: 6). El SERCE fue un estudio mucho más amplio que el primero tanto en estudiantes y grados evaluados como en contenidos, pues se agregó, a semejanza de proyectos de evaluación de la OCDE, ciencias de la naturaleza;[126] además, dio entrada a una defini-

126 Las diferencias entre el primero y el segundo estudios son descritas así: "El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) desarrolló a fines de la década de los 90 el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE), antecedente directo del SERCE. Las principales diferencias entre el Primer Estudio y el SERCE son las siguientes: 1. Los resultados de aprendizaje de los alumnos en ambos estudios no son comparables directamente debido al conjunto de innovaciones que en materia de evaluación incorpora el SERCE. 2. El SERCE evalúa a los alumnos en tercer y sexto grado, mientras que el Primer Estudio evaluó tercer y cuarto grado. 3. El Primer Estudio evaluó lectura y matemática, por lo que el SERCE tiene un alcance más amplio al evaluar los aprendizajes en lectura, escritura, matemática y ciencias. 4. El SERCE usó un diseño matricial de las pruebas, lo que permitió evaluar un mayor número de contenidos compartidos de los currícula de la región, lo que no se usó en el Primer Estudio. 5. El SERCE incluye preguntas abiertas en las pruebas de matemáticas y ciencias, superando en esto al Primer Estudio que no utilizó este tipo de ítems en los exámenes", en <http://www.UNESCO.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

ción de calidad característica del siglo XXI. Ésta tiene dos partes. La primera es el proceso de reubicación jerárquica de la calidad –que ya he expuesto profusamente en capítulos anteriores– mediante la cual la calidad pasa de ser un objetivo de la política educativa a un agente del cambio educativo y de ahí a un derecho humano inalienable, por lo que la calidad educativa termina ocupando el lugar que antes tenía el significante educación. La segunda parte consiste en convertir la calidad en el punto nodal que condense todos los aspectos de las políticas públicas en educación; es decir, que en ella están la relevancia, la pertinencia, la equidad, la eficacia y la eficiencia:

> Desde un enfoque de la educación como derecho humano, la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, plantea un concepto de calidad que incluye cinco dimensiones de manera integrada: la *relevancia*, promoviendo aprendizajes que consideren las necesidades del desarrollo de las personas y de las sociedades; la *pertinencia*, haciendo que el aprendizaje sea significativo para personas de distintos contextos sociales y culturas; la *equidad*, proporcionando a cada quien los recursos y ayudas que necesita para estar en igualdad de condiciones de acceder a la educación, continuar sus estudios y desarrollar al máximo sus capacidades; la *eficacia*, alcanzado las metas relacionadas con la relevancia, la pertinencia y la equidad; y la *eficiencia*, asignando y utilizando los recursos de forma adecuada para lograr los objetivos propuestos (LLECE, 2008: 5).[127]

El TERCE, implementado en 2013, no varía sustancialmente la definición de calidad educativa que venía sosteniendo el LLECE, ya que reconoce la centralidad de los aprendizajes, pero los relaciona con varios factores.

> El enfoque de evaluación del LLECE considera la calidad de la educación como un concepto multidimensional, en el cual el logro de aprendizaje es un elemento imprescindible, pero no el único […]. Educación de calidad refiere también a variables como eficiencia (buen uso de

127 Resaltado en el original.

recursos), equidad (distribución de beneficios educativos), relevancia (que responda a las necesidades de la sociedad) y pertinencia (que responda a las necesidades de los estudiantes) (LLECE, 2015a: 3).

En este marco, el aprendizaje es central, pues a partir de ahí se puede observar fundamentalmente la existencia o no de la equidad dentro de un sistema educativo. El TERCE también mantiene los contenidos a evaluar de matemáticas, lengua y ciencias naturales, por ser de "carácter instrumental y formativo, estos aprendizajes facilitan el acceso a la cultura y al desarrollo personal y son la base para un aprendizaje continuo" (Cassasus, Arancibia y Froemel, 1996: 234). La evaluación, bajo estos principios, permite al LLECE elaborar propuestas claras para la ejecución de políticas educativas que "hagan efectivo el derecho a una educación de calidad para todos las niñas y niños de la región" (LLECE, 2015a: 7), lo que abre la pregunta de si los resultados de la concentración del derecho a la educación en resultados de aprendizaje no terminarán produciendo una nueva legitimación de la inclusión diferencial.

La definición de los contenidos de aprendizaje, más allá del alineamiento ideológico de otros estudios, trae a mi memoria la crítica que, antes de que la calidad educativa se convirtiera en discurso hegemónico, hacía Ivan Illich cuando afirmaba que la propuesta técnica de la educación en la sociedades industrializadas tenía poco que ver con las necesidades de la gente, pero mucho con las necesidades de los expertos (Illich en Carnoy, 1993: 25). Esta crítica me lleva más allá y me hace preguntarme si la evaluación técnica de visiones técnicas de matemáticas, lengua y ciencias naturales no es más un reflejo del sujeto que evalúa –el especialista ampliamente favorecido por las nuevas estructuras democráticas liberales de la región– que una mera reproducción de los intereses del mercado. Una especie de transferencia entre el yo del evaluador a los otros, los evaluados. Pero también me hace preguntarme, como han hecho otros, sobre la ausencia de las humanidades y las ciencias sociales en la evaluación, a lo que podría responder como muchos que las ciencias sociales ya no sirven para el mundo actual. Pero eso es falso, pues la inmensa mayoría de los evaluadores son científicos

sociales o en su caso terminan por hacer ciencia social; es decir, son muy útiles como dispositivo de control social. Quizá la razón sea, siguiendo a Illich, sin prueba alguna y a modo de hipótesis provocativa, que si el título de doctor en ciencias sociales –y de todas las disciplinas– es un bien relacional y por tanto pierde valor mientras más graduados haya, ¿para qué fomentar las ciencias sociales si se está cómodo con ese conocimiento especializado que permite ocupar un lugar de privilegio en la sociedad: el de poder juzgar y castigar sin ser juez?

Cambio de partido, continuidad educativa

Bases para la transición

El año 2000 fue muy esperanzador para México. Después de que durante 71 años el Partido Revolucionario Institucional –y sus antecedentes históricos el Partido Nacional Revolucionario de 1929 a 1938 y el Partido de la Revolución Mexicana de 1938 a 1946– gobernó México en una simbiosis entre partido de Estado y autoritarismo presidencial, la antigua oposición conservadora, católica y democrática del Partido Acción Nacional ganó la elección presidencial del cambio de siglo. El triunfador, Vicente Fox Quesada, era un antiguo gerente de la división de Coca Cola para América Latina, ex gobernador de Guanajuato, entidad de la república con una fuerte impronta ultra conservadora, y miembro del sector empresarial del PAN que ocupó importantes espacios de poder dentro del partido desde la década de los ochenta. A pesar de concluir su primer sexenio en el poder con continuo trastabilleo, el partido conservador mantuvo la presidencia de la república con unas elecciones muy desaseadas y con fuertes acusaciones de fraude esgrimidas por el candidato opositor, Andrés Manuel López Obrador, por lo que Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia con altos índices de ilegitimidad. Desde el principio, este presidente sacó el ejército a la calles y creó un ambiente de violencia exacerbada. Para colmo, no hubo crecimiento económico, por lo que le regresó el poder al PRI

en 2012. Los gobiernos del PAN pueden ser denominados, con sus matices, como neoconservadores.[128]

La alternancia en el poder no trajo modificaciones significativas en los principios rectores de la economía y la educación. Permaneció el desmontaje de algunos beneficios sociales creados bajo el desarrollismo priista y continuaron las políticas económicas privatizadoras y liberalizadoras camufladas tras el velo de las reformas estructurales. El PAN renovó los mecanismos de control y privilegió otros aspectos de la vida social, política y económica del país, pero no varió de fondo las políticas económicas ni educativas; es decir, se logró mantener en relativo equilibrio a las principales variables macroeconómicas, como el tipo de cambio, el déficit público y la inflación, pero con un crecimiento casi insignificante, incapaz de cubrir las demandas de justicia social y fomentar el crecimiento hacia el futuro (Márquez, 2014: 180). Esto dio por resultado el crecimiento desigual tanto entre salarios reales como en el desarrollo entre las regiones del país y, sobre todo, profundizó la ya histórica desigualdad entre los estados federados del norte, próximos a la frontera con Estados Unidos, y los del sur, con mayoría indígena. Esta desigualdad es fundamental para comprender el movimiento magisterial que se opone a la reforma educativa de 2013; reforma que convirtió a la calidad en derecho constitucional y a la que volveré en el siguiente capítulo.

En lo educativo, los gobiernos del PAN mostraron una significativa propensión a la reforma permanente. En 2002, se declaró obligatoria la educación preescolar, en 2006 el *Diario Oficial de la Federación* publicó los nuevos programas para la educación secundaria y en 2009 se inició el proceso denominado Reforma Integral a la Educación Básica en México (RIEB), que concluyó en 2011 con

128 Entiendo por neoconservador al pensamiento político que en lo social defiende la estructura patriarcal de la sociedad, es católico y es por lo general muy coercitivo con las libertades individuales. Por el contrario, en el ámbito económico, son neoliberales radicales, por lo que proponen reducción del gasto social, desarrollo del libre mercado y privatización de las paraestatales. En cierta medida, podría ser usado el término de Michel Apple (2002) de neo-neo. Sin embargo, creo que la diferencia fundamental entre Estados Unidos de América y México es que en el segundo son el mismo grupo, mientras que en el primero, a pesar de que en ocasiones están estrechamente vinculados, en principio se encuentran separados. Esto no implica que existan neoliberales que estén distanciados de los neoconservadores (Plá, 2014b: 164).

nuevos enfoques y contenidos para preescolar, primaria y secundaria. También en ese año se realizó la reforma a la licenciatura en educación primaria de las escuelas normales y un año después se declaró el nivel de bachillerato educación obligatoria, como resultado de la Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS) iniciada en 2008. También durante el panismo se fundó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en 2002, dispositivo central para la gobernación del sistema educativo mexicano. Se creó asimismo el examen censal denominado Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en 2006, con lo que México entró de lleno a las evaluaciones de gran impacto para la educación básica, pues en educación superior se venía haciendo desde una década antes (Aboites, 2012). El resultado es un sistema educativo cuya columna vertebral está compuesta por el preescolar, la primaria y la secundaria que juntos conforman la educación básica y obligatoria, y a lo que se le suma el bachillerato, que es educación obligatoria pero no básica. Todo lo anterior se creó para alcanzar el anhelado objetivo de una educación de calidad y del que son muestra las firmas de los acuerdos políticos con el SNTE denominados Compromiso Social por la Calidad Educativa, de 2002, y el Acuerdo para la Calidad Educativa, de 2008. Este último pacto provocó un impacto muy negativo en la administración del sistema educativo, pues profundizó el proceso que Carlos Ornelas denominó colonización de la Secretaría de Educación Pública; es decir, la fase en la que muchos de los mandos medios y altos de la Secretaría fueron ocupados por la cúpula del Sindicato como pago de Calderón por el apoyo de la líder sindical Elba Esther Gordillo en las elecciones presidenciales de 2006 (Ornelas, 2012: 39).

Vicente Fox fue, en lo referente a su discurso educativo, diáfano. Tejió sin mucho esfuerzo ni cuestionamiento los conceptos de capital humano, desarrollo humano y calidad de la educación. Pero, sin lugar a dudas, la que mereció el lugar más alto en la jerarquía ideológica del foxismo fue la calidad. Hizo comisiones que se concentraron en el crecimiento con calidad (puede leerse en cierta medida competitividad), prometió un gobierno con calidad que mejoraría la vida de los mexicanos y, por supuesto, llevaría a cabo una refor-

ma educativa que asegurara "oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos" (Presidencia de la República, 2001: 12) para actuar frente a un entorno competitivo. El título del plan sectorial, con claras reminiscencias a Dakar, lo dejó aún más claro: Por una Educación de Buena Calidad para Todos. Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI (SEP, 2001). El plan sectorial fue resultado, a diferencia del sexenio de Carlos Salinas y de la posterior administración de Enrique Peña Nieto que hicieron magnas pantomimas de consulta nacional, del trabajo de un grupo expertos que conformaron el equipo de transición en el sector educativo. La lógica de los expertos y los principios empresariales de Fox se aplicaron en todos los ámbitos.

La coordinación del Área educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox estuvo comandada por Rafael Rangel Sostmann, rector del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) entre 1985 y 2011. El Tec, como es conocido coloquialmente, es la principal universidad privada del país, fundada por el dueño de la Cervecería Cuauhtémoc, Eugenio Garza Sada, en 1943. Tiene un enfoque empresarial basado en la formación de capital humano. En el año 2000, su presidente era el multimillonario Lorenzo Zambrano, también presidente de Cementos Mexicanos (Cemex), la principal cementera mexicana trasnacional, y quien en años posteriores fue acusado de financiar ilegalmente la campaña del presidente Fox (*Proceso*, 2003).[129] Cobijado por el nuevo gobierno empresarial, Rangel Sostmann reunió a un grupo de especialistas entre los que destacaban nombres de investigadores ya conocidos en la historia de la calidad educativa como Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes y Margarita Zorrilla, las dos últimas futuras consejeras del INEE. Pero también había políticos como el ex secretario de Educación de Aguascalientes, Jesús Álvarez Gutiérrez (futuro responsable del Programa de Escuelas de Calidad) y el ultra conservador Fernando Rivera Barroso. También hubo algunos funcionarios de instituciones públicas como Enrique Villa del IPN y Antonio Argüelles del Consejo Nacional de Educación Profesional

129 Para profundizar acerca de las críticas al vínculo entre sector empresarial y la presidencia de Fox, véase Carlos Fazio (2010).

Técnica (Conalep). Y finalmente investigadores del Tec, la UNAM y el Cinvestav. Esta nueva configuración política no fue menor, pues permitió la introducción de la lógica empresarial a la educación –no necesariamente la privatización– y ubicó a los expertos como parte sustancial de la estructura de gobierno, ambos como representantes de la participación ciudadana en las políticas educativas. Empresa, investigación y poder se abrazaron para formar en ocasiones un ensamble vocinglero a favor de la calidad de la educación.

El nuevo equipo escribió con celeridad y profundidad las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 (Rangel Sostmann, 2000: 8). Este documento establece las principales políticas que se llevarían a cabo durante el sexenio foxista: equidad y calidad. Equidad, a través de becas y educación de adultos o permanente, para favorecer que la escuela sea un instrumento que reduzca las desigualdades. La calidad para favorecer la trasmisión de conocimientos, pero también de habilidades, destrezas y valores (Rangel Sostmann; 2000: 8). Por otra parte, se proponía profundizar el trabajo en preescolar, en las comunidades indígenas y por supuesto en una reforma curricular, organizativa y pedagógica; además, se crearon dos programas que serían en el futuro inmediato emblemas de la nueva administración: el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y Enciclomedia, esta última con el objetivo de abatir el rezago digital. Por último, en el viraje hacia el control ciudadano experto se propuso "la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo autónomo [que] será el contacto para que las instituciones educativas rindan cuentas de su trabajo a la sociedad, a través de los Consejos de Participación Social" (Rangel Sostmann, 2000: 8).[130]

A diferencia de la mayoría de los documentos revisados en este libro, incluso el propio Plan Sectorial de Vicente Fox, las Bases sí hacen un esfuerzo por definir la calidad de la educación o, por lo menos, como afirman los autores, darle significado. Para esto, se la describe como un ideal compartido sin divergencias entre maestros,

130 Otras políticas propuestas en las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 son importantes y todavía siguen vigentes. Quizá la más rimbombante fue la creación en 2004 del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu).

investigadores y diversos grupos sociales, por lo que debe ser uno de los objetivos del nuevo proyecto presidencial, junto con la educación para todos (equidad) y con la educación de vanguardia (nuevas tecnologías). También se la concibe como la confluencia de los criterios de cobertura, equidad, eficiencia, eficacia y pertinencia; posee tres referentes que le dan sentido claro: a) el desarrollo humano del alumno, es decir, un "*continuum* de crecimiento de su libertad responsable y de sus capacidades como ser humano" (Rangel Sostmann, 2000: 17). El *continuum* de escolarización comienza con la maduración en la educación inicial, la socialización en valores en primaria, integra su identidad y obtiene pautas para la vida productiva en EMS, prosigue la formación profesional y se mantiene hasta el último día de nuestra vida por otras vías de educación continua y permanente. Es la educación desde el nacimiento hasta la muerte; b) los requerimientos de la sociedad, los que se interpretan como la formación ciudadana sustentada en valores de responsabilidad, respeto, servicio, convivencia y solidaridad; el compromiso con el país y su destino común para todos los mexicanos y actitudes para enfrentar los retos productivos del presente; c) el entorno internacional, comprendido como la exigencia de aumentar la productividad para ser competitivos y avanzar en una cultura laboral moderna de aprendizaje permanente.

> Con estos referentes, tener una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales –en el ámbito intelectual, afectivo, artístico y deportivo–, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y comprometida, y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo; se traduce en el énfasis que cada uno de estos aspectos recibe en los diferentes niveles y grados de la educación y en los contextos sociales desiguales de los diversos educandos. Se traduce también en el balance que se logra entre información y formación, entre enseñanza y aprendizaje, entre lo general y lo especializado y entre lo actual y el porvenir (Rangel Sostmann, 2000: 18).

Después de esta definición, se incluye una matriz de lo que implica intrínsecamente la calidad según el nivel educativo. Cado uno

se relaciona con sus objetivos, los conocimientos y los valores correspondientes. En cada intersección, surgen varios componentes que no tiene caso resumir aquí. Lo que me interesa es resaltar dos aspectos. Por un lado, los objetivos de la educación y su función en lo que se denomina formación humana y, por otro, el problema epistemológico tanto de su concepción de conocimiento (producto) como de las operaciones cognitivas para construirlo (proceso). En el sentido más clásico de la sociología educativa durkhemiana, el primer objetivo educativo para la educación básica en las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 es la socialización, mediante la que se impone una cultura a las generaciones más jóvenes; cultura basada en el significante de formación humana –que puede entenderse como desarrollo humano definido arriba–, en el que la formación cívica y la identidad nacional se entretejen con la formación en valores y la cultura laboral, con cierto dejo empresarial. Este último es un cambio importante que impactará los contenidos curriculares, pues la propuesta de origen variable, pero identificable en la fe católica del grupo de investigadores liderados por Pablo Latapí (1999, 2003), implica una modificación velada del laicismo educativo; es decir, la presencia conservadora con el nuevo régimen político se manifestó en sus pretensiones socializadoras. El segundo aspecto es la epistemología de la ciencias naturales relacionada con la corriente cognoscitivista, con lo que se amarran los nudos entre las estructuras del conocimiento disciplinar con las habilidades superiores del pensamiento –de origen vigotskiano pero dejando a un lado lo cultural– y con la metacognición. Lo nudos epistemológicos son parte de un proceso de imbricación iniciado una década antes (Plá, 2014a), pero que en este inicio de siglo ya se perfila con más claridad respecto a lo que en 2006 (educación secundaria) y 2008 (EMS) serán las competencias genéricas y sobre todo las disciplinares. Son también sustento psicológico para el traslado del foco de los procesos dentro del aula de la enseñanza hacia el aprendizaje y por tanto al resultado. De ahí también que Fox agregue a la calidad la importancia de medir los logros de aprendizaje en su plan sectorial, objetivo que llegará a su apogeo con Felipe Calderón, al convertirlos en el primer objetivo educativo de su plan sectorial (Presidencia de la República, 2007: 3).

La calidad del zorro

La influencia de las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 es fácilmente identificable en el Plan Sectorial de Educación 2001-2006, así como la EPT y la cumbre de Dakar. De ahí que la definición de calidad expuesta en el proyecto educativo de Fox sostuviera que la calidad para la educación básica debería entenderse como aquella que

> está orientada al desarrollo de las competencias cognoscitivas fundamentales de los alumnos, entre las que destacan las habilidades comunicativas básicas, es decir, la lectura, la escritura, la comunicación verbal y el saber escuchar.
> Una educación básica de buena calidad debe formar en los alumnos el interés y la disposición a continuar aprendiendo a lo largo de su vida, de manera autónoma y autodirigida; a transformar toda experiencia de vida en una ocasión para el aprendizaje.
> Una educación básica de buena calidad es aquella que propicia la capacidad de los alumnos de reconocer, plantear y resolver problemas; de predecir y generalizar resultados; de desarrollar el pensamiento crítico, la imaginación espacial y el pensamiento deductivo.
> Una educación básica de buena calidad brinda a los alumnos los elementos necesarios para conocer el mundo social y natural en el que viven y entender éstos como procesos en continuo movimiento y evolución.
> Una educación básica de buena calidad proporciona las bases para la formación de los futuros ciudadanos, para la convivencia y la democracia y la cultura de la legalidad.
> En una educación básica de buena calidad el desarrollo de las competencias básicas y el logro de los aprendizajes de los alumnos son los propósitos centrales, son las metas a las cuales los profesores, la escuela y el sistema dirigen sus esfuerzos (SEP, 2001: 123).

Los elementos medulares de esta propuesta de calidad, desarrollo de competencias, centralidad de las habilidades comunicativas, nociones de aprender a lo largo de la vida, resolución de problemas y la centralidad del aprendizaje, entre otros, se retoman de la EPT. Por

eso, son los conceptos de pertinencia y relevancia los que parecen tener más fuerza; esto es, lo que se impone desde esta noción de calidad es la idea de un sujeto cognoscente y trabajador universal que posee "competencias cognoscitivas fundamentales" para ser un ciudadano democrático y respetuoso de la legalidad.[131]

Quiero resaltar tres proyectos más de la política educativa foxista que fueron delineados en las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 y que pasaron casi intactos al Plan Nacional de Educación 2001-2006. El primero es el Programa de Escuelas de Calidad. Los otros dos, el INEE y su política de participación social, sellaron su unión en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación del 7 de agosto de 2002. La suma de los tres muestra tanto la conjunción de discursos pedagógicos varios para las escuelas como la función de la evaluación –fundamentalmente de corte punitivo– y la intervención de las asociaciones civiles con derecho de picaporte en la oficina de Los Pinos o del antiguo convento de la Encarnación, que no son otras que las fundaciones creadas por los grandes grupos empresariales del país.

Escuelas de calidad

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) fue el primero en desarrollarse –ciclo escolar 2001-2002– y rápidamente se le inyectaron fondos presupuestales significativos. Durante el sexenio, siguió creciendo y a pesar de que con Calderón perdió su preponderancia no desapareció e incluso todavía sobrevive. El PEC implica ámbitos de gestión escolar, de financiamiento de las escuelas y pedagógicos, todos vinculados entre sí, pero aquí me interesa resaltar qué idea de escuela y de práctica educativa produce este Programa dedicado a la calidad.

131 En el cinismo de la política mexicana, estos dos principios, democracia y legalidad, no fueron muy respetados durante el sexenio 2000 a 2006. Dos ejemplos relacionados son nítidos. La pretensión del presidente Fox de desaforar al entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, para juzgarlo e imposibilitarlo para ser candidato presidencial desde la oposición, y las elecciones de 2006, cuando el presidente intervino descaradamente para imponer a su sucesor. Lo anterior, aunque parezca lejano, es otro ejemplo más de cómo leer los discursos políticos educativos mexicanos, ya que o tienden a distanciarse de la realidad o, más exactamente, poseen deliberadamente otra intención de la que dicen defender.

> Una escuela de calidad es la que demuestra un fuerte compromiso con el aprovechamiento escolar de todos sus estudiantes; en ella, se encuentran las condiciones idóneas para que los alumnos adquieran los conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para lograr éxito en la vida. Su lema es: "en esta escuela todos los niños aprenden". De hecho, una escuela de calidad es una organización que aprende (Rangel Sostmann, 2000: 143).

La definición de escuela de calidad en el Plan Sectorial Por una Educación de Buena Calidad para Todos. Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI tiene pequeñas modificaciones. Mantiene la propuesta de responsabilidad colectiva, los resultados de aprendizaje y el aprovechamiento escolar, pero elimina los valores como contenido genérico y agrega el aprendizaje a lo largo de la vida, de acuerdo con tendencias educativas de la década de los setenta. Los tres requerimientos básicos, continúa éste, son proporcionar los elementos necesarios para la realización del proyecto escolar, fortalecer las competencias docentes e implementar una cultura de la evaluación (SEP, 2001: 260-261).[132] Sin embargo, al publicarse las reglas de operación en el *DOF* el 3 de abril de 2001, la definición se reactualiza hasta quedar así:

> Una escuela de calidad es la que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran conocimientos fundamentales y desarrollen habilidades intelectuales básicas, valores y actitudes necesarios

132 El gobierno foxista se caracterizó por buscar un cambio cultural, por lo menos en los documentos. A lo largo del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial de Educación, se fomentaron las siguientes culturas: del trabajo, de la evaluación, de la corresponsabilidad, de la calidad, del quehacer profesional de la educación, de la planeación, de la legalidad, del aprecio a la lectura, de la prevención, del cuidado de la salud, del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y la nacional. Más allá de esta diversidad, muestra el papel transformativo que le otorgaba a la educación y de ahí que este sexenio, comparado con su antecesor y su sucesor, tenga desde mi perspectiva más significación histórica para la educación en México.

para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida (DOF, 2001: s/p).

Los valores regresan a la escuela y permanece la educación a lo largo de la vida, pero también se agrega la relación con el mundo productivo y se menciona, sin definir qué se entiende por ello, una vida personal y familiar plena y una ciudadanía competente. También hace a la escuela, y no al maestro individual, responsable de los resultados. La definición de Escuelas de Calidad se mantuvo hasta 2004, cuando varió al incluir aspectos de autoformación docente, equidad, normalidad mínima en la gestión y reconocimiento al valor de la comunidad educativa (DOF, 2004). La aclaración se sostiene durante seis años, cuando el gobierno de Felipe Calderón la desaparece al sustituir el principio de liderazgo del director para la implementación del proyecto escolar por el jerárquico y violento organigrama basado en la supervisión y la medición a través de los resultados de los alumnos en las evaluaciones masivas internacionales. A partir de entonces, los documentos solicitados aumentan, el control central del diseño del proyecto escolar se torna asfixiante y la verticalidad marcial que caracterizó al sexenio encontró otro espacio donde explayarse. El regreso del PRI en 2012 no incluyó definición alguna, aunque volvió parcialmente a la idea de autonomía del centro.

Las Reglas de Operación del PEC, además de plantear la definición sobre qué es una escuela de calidad, permiten distinguir las tensiones irresolubles que subyacen en ciertos principios pedagógicos del programa en particular y de las políticas de la calidad educativa en general.[133] Esto teniendo en cuenta la salvedad de que en este texto se analiza el discurso político y normativo y no lo que

133 El PEC tiene un fuerte enfoque conductista de gestión. El centro es el castigo y el premio basado en estímulos económicos. Para una visión completa y crítica del proyecto puede verse el capítulo correspondiente de Hugo Aboites (2012: 827 y ss.) y para una voz técnica y políticamente correcta se puede observar la evaluación no sólo del PEC, sino de varios programas foxistas, realizada por Fernando Reimers y un equipo de expertos de la Universidad de Harvard (Reimers, 2006). Para una visión más cercana a la “propaganda científica”, puede verse el texto de Jesús Álvarez Gutiérrez (2003).

sucede en el aula. La propuesta foxista –y de su grupo de especialistas– retoma importantes principios pedagógicas de la Escuela Nueva y su renovación de la década de los setenta: el valor de la comunidad educativa, la autonomía escolar, el trabajo colegiado, la pertinencia de los procesos de enseñanza y aprendizaje con relación a las condiciones sociales, económicas y culturales de los estudiantes y la activa participación de los padres de familia. Asimismo, reconoce el papel central del director bajo el no siempre afortunado concepto de liderazgo.[134] Justo este uso de conceptos provenientes de la racionalidad de la gestión empresarial es el que provoca tensión. Ante la idea democrática de comunidad educativa, se incluye la necesidad de una cultura de la evaluación y la planeación certificada desde el exterior del propio centro educativo. La evaluación como garante de la calidad termina superponiendo la gestión central por sobre los procesos pedagógicos de cada escuela y aula; procesos que en la inmensa mayoría de los casos, para quienes hemos trabajado en escuelas como profesores o directores, sabemos que son imposibles de evaluar y que toda conversión en criterios, rúbricas o reactivos no sólo es una muy inexacta representación, sino que tiende a expulsarlos de las escuelas. De ahí que las ideas de Célestin Freinet e incluso ciertas propuestas de origen freiriano sobre el trabajo horizontal y comunitario retomadas sin reconocimiento por el PEC sean en el fondo incompatibles con el ejercicio vertical del poder que requiere la evaluación centralizada.

Evaluar la calidad

Los antagonismos, en ocasiones conceptuales y en otros no tanto, de la calidad educativa, se tensaron todavía más con la firma del acuerdo político Compromiso Social por la Calidad de la Educación, que

134 El PEC recibió mucho apoyo y alabanzas por parte de organismos internacionales. Por ejemplo, el Programa recibió apoyo del Banco Mundial ente 2006-2009 y 2010-2013. Asimismo, en los documentos de la OCDE sobre su trabajo en México lo reconoce como uno de los grandes avances en pos de la calidad educativa (OCDE, 2010a; Santizo, 2010).

reunió a las autoridades de los diversos estados,[135] al SNTE, a grupos empresariales –donde no podía faltar Lorenzo Zambrano– y sus brazos político-caritativos llamados fundaciones, altas jerarquías eclesiásticas y grupos ultra conservadores de la sociedad, en especial la Unión Nacional de Padres de Familia. El principal objetivo declarativo del Compromiso fue ofrecer a la sociedad mexicana "una educación de buena calidad, que permita a los niños y niñas mexicanos alcanzar los más altos estándares de aprendizaje, sin distinción de género, etnia o condición social" (Presidencia de la República, 2002); además de reiterar el carácter laico, obligatorio y gratuito de la educación básica, asegurar la no intervención en asuntos internos del SNTE, garantizar el cumplimiento de la ley y una actualización permanente al magisterio, entre otras, dio una vuelta de tuerca más al giro pedagógico, en la que el aprendizaje se ensalzó sobre la enseñanza, promovió la concepción de los centros escolares como comunidades de aprendizaje y continuó con la triada ya conocida de aprender a aprender, aprender para la vida y a lo largo de ella. Pero también, y sobre todo, fue un acuerdo político de amplio espectro que permitió hacer público el decreto presidencial para la creación del INEE y abrir espacios a las fundaciones de las grandes empresas para que ocuparan un lugar de poder en las políticas para la educación pública bajo los idearios de participación social.

La creación del INEE fue quizá la acción de mayor impacto de la política educativa de Vicente Fox. A pesar de sufrir tribulaciones muy vergonzosas en sus primeras etapas y aún ahora, sobre todo en su incapacidad de ejercer su autonomía frente a la autoridad de la SEP y en su momento frente a la Dirección General de Evaluación (DGE) de ese mismo ministerio, como lo mostró con profundidad Hugo Aboites, en el aspecto simbólico y operativo cada vez cobra mayor fuerza. Intenta ser el gran juez (Aboites, 2012: 828), pero hay que agregar que lo hace al estilo mexicano; es decir, el Poder Judicial subordinado al Poder Ejecutivo. Estas debilidades no restan su impacto a largo plazo en los contenidos curriculares, las condi-

135 Las autoridades de los estados pertenecían a diferentes partidos políticos. Incluso asistió Andrés Manuel López Obrador, opositor de Vicente Fox. Una vez más, la calidad educativa es tan poderosa que es defendida indistintamente por todos.

ciones laborales y las concepciones de calidad educativa. Todavía, dada la proximidad de su fundación, estamos imposibilitados para verlas plenamente, pero no para pensarlas en prospectiva. Por eso, es importante concebir al Instituto como un dispositivo; es decir, como un mecanismo que junto con otros es capaz de establecer de manera sistémica las formas de dominación dentro del sistema educativo y, por supuesto, dentro de la sociedad en general.

El Compromiso anunció la creación del INEE, para lo cual se aprovecharían "las valiosas aportaciones que han hecho nuestros investigadores y expertos en materia educativa" (Presidencia de la República, 2002: s/p). Sería un órgano en el que el conocimiento científico prevalecería. El 8 de agosto de 2002 nació por decreto presidencial. Respondía al plan sectorial y a las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006. De entrada, se propuso que sería el garante de la calidad de la educación, ya que ésta "requiere de un sistema de evaluación sólido, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados puedan satisfacer la demanda social por conocer los resultados del sistema educativo nacional y fortalecer el proceso de toma de decisiones", lo que permitirá observar el sistema educativo mexicano con objetividad "gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad" (*DOF*, 2002: 1). Con la creación del INEE, la calidad ya no sería un deseo, incluso un derecho o una política educativa, sería un producto científico.

El Instituto responsable de vigilar y mejorar la calidad educativa necesitaba definirla, si no su brújula, de por sí relativamente inestable ante los forcejeos políticos con la DGE, perdería su norte. Y en eso no fallaron. Ni las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 ni el Compromiso ni el Plan Sectorial de Fox proporcionaban al Instituto demasiados elementos sólidos a seguir. Se requería el trabajo de especialistas, sin el cual no se podría identificar ningún criterio, estándar o indicador que permitiera construir instrumento alguno relativamente objetivo. Sin embargo, como ya es sabido, la calidad no tiene definición. En el más puro estilo agustiniano al reflexionar sobre el tiempo, Margarita Zorrilla y María Teresa Fernández Lomelín (2003)

afirman que se sabe lo que es la calidad mientras no tratemos de explicarla. Zorrilla, futura directora del INEE y actual miembro de la Junta de Gobierno, retoma al primer director del Instituto y líder del grupo Aguascalientes, Felipe Martínez Rizo,[136] para profundizar en la idea de indefinición que caracteriza la calidad en general y la calidad de la educación en particular. La fuente originaria es la Metafísica de la Calidad creada por Robert Pirsig en su *best-seller* literario filosófico de 1974 *Zen y el arte del mantenimiento de la motocicleta. Una indagación en valores*, una especie de pensamiento que conjuga racionalismo ilustrado con filosofía taoísta que sostiene la totalidad de la calidad o más bien la Calidad como fuerza fundamental, primigenia, esencial que impulsa la creación de todo, incluso las ideas, el pensamiento y sobre todo la evolución moral. El autor de este texto posee una idea progresiva y jerárquica del conocimiento y sostiene que la estética es la disciplina que ha buscado siempre la calidad, en una extraña equivalencia entre lo bello y la calidad (Pirsig, 2004: 224); esto se debe a que el libro profesa un extraño panteísmo de calidad.[137] El

136 Así como en los capítulos anteriores hemos visto la trascendencia del grupo del Centro de Estudios Educativos en el posicionamiento del discurso de calidad educativa, en especial con Pablo Latapí, Carlos Muñoz Izquierdo y Sylvia Schmelkes, o grupo de los "seminaristas" como los denomina Tatina Coll (2005: 70), en la década de los noventa y principios del siglo XXI se unen con el grupo o equipo de Aguascalientes (Coll, 2005: 68), del que han surgido dos directores del INEE, Felipe Martínez Rizo y Margarita Zorrilla, quienes han impulsado con fuerza la formación en valores, en especial Bonifacio Barba. Ambos grupos son parte del mismo proyecto político, científico y educativo, pero se ubican básicamente en dos universidades diferentes: los primeros en la Universidad Iberoamericana –privada y jesuita– y la segunda en la Universidad de Aguascalientes –pública–. Felipe Martínez Rizo fue rector de esta universidad y fundador del Grupo Iberoamérica PISA (GIP).

137 El libro está repleto de meditaciones acerca de la calidad, sobre todo a partir de la tercera parte, incluso es el texto más reflexivo que he leído sobre lo que es la calidad. En él, abundan pensamientos en los que se ubica la calidad como entidad superior: la calidad es producto de la relación sujeto-objeto, la calidad es todo, es un evento, un a priori, es lo que permite reunir el pensamiento romántico centrado en la subjetividad y el pensamiento clásico centrado en la objetivad, incluso es el exterior que te permite ser objetivo, pues la calidad como ente reduce la subjetividad (Pirsig, 2004). Sin lugar a dudas es un libro que por su metódico pensamiento sobre la calidad vale la pena leer, pero si lo que nos interesa es el viaje por las carreteras estadunidenses, dada la calidad literaria de la novela, recomiendo dejarlo a un lado y leer su opuesto: *En el camino,* de Jack Kerouac. Por cierto, a modo de ejemplo del trasfondo ideológico de la novela y por tanto de la filosofía de la calidad, los beatniks y los hippies son objeto de constantes críticas por parte de Pirsig por considerarlos enemigos de la tecnología y del proceso civilizatorio en general.

uso de Pirsig es revelador no tanto por la solidez de sus fundamentos filosóficos o por su calidad literaria de *best-seller* setentero, sino por el producto final: la calidad es la fuerza del Todo y es indefinible. Esta visión mística funciona muy bien para utilizarla como argumento para implementar las políticas de evaluación de gran escala y la imposición de un pensamiento sobre lo verdadero y sobre el que ya hemos trabajado: el operacionalismo o la acción de convertir en sinónimos el concepto con el conjunto de operaciones que lo describen. Por tanto, lo que se evalúa es la calidad, indefinida pero identificable en las operaciones, convertida en un todo, convertida en educación.

La cita de Pirsig utilizada por Zorrilla y Fernández (2003: 51-52) se repite en el folleto de divulgación *¿Qué es la calidad educativa?*, publicado por el INEE en 2004. La serie de folletos de divulgación publicados por el Instituto son especialmente útiles por su claridad y por su intención deliberada de separar el conocimiento experto del conocimiento vulgar; separación simbólica fundamental en la que se sustenta su propia creación. El folleto sobre calidad educativa es, además, un resumen del pensamiento de Martínez Rizo tal cual lo exponen en un documento interno del INEE y que puede leerse en parte en el texto de Zorrilla y Fernández. Por tanto, podemos sostener que el texto de divulgación es ideológicamente más nítido, pues su función explícita es la difusión de un pensamiento desde el Estado para convertirlo en hegemónico.

¿Qué es la calidad educativa? puede dividirse en dos partes. La primera es la indefinición del concepto, su condición indispensable y su relación con los fines de la educación. La segunda es su vínculo con los indicadores o medios para evaluarla. La primera es lo conceptual e ideológico y la segunda es lo técnico-profesional.[138] La calidad de la educación, siguiendo el folleto, es un elemento constitu-

138 Esta división: conceptualización e ideología por un lado, y proceso y técnico profesional por otro, corresponde a la misma lógica que subyace en las definiciones teóricas del INEE. Para ello, se basan en los trabajos de Mercedes Muñoz-Repiso (1996) y de Mercedes Muñoz-Repiso y Francisco Javier Murillo (2001). Esta división es importante, pues al mismo tiempo que reconoce el aspecto ideológico de la calidad educativa, ve la imposibilidad de definirla o de la variedad absoluta de posibilidades, por lo que sólo nos queda lo técnico-profesional, que no es discutido por su carácter científico y por tanto pretende unificar las diferentes posturas, pero en realidad las excluye, pues lo científico no es democrático, es terreno de expertos.

tivo de las naciones modernas, es útil para la formación de recursos humanos y para la generación de la riqueza de las naciones.[139] Sin embargo, a pesar de estos consensos básicos, no tiene un significado unívoco, ya que depende de lo que cada sociedad defina como los fines de su sistema educativo. De ahí que para los autores del folleto, la calidad, a pesar de su polisemia, es un elemento universal y esencial del ser humano por "su capacidad para proponerse fines marcados por altas expectativas, donde la pretensión de calidad se encuentra presente" (INEE, 2004: 10). A pesar de estas dificultades y de la variedad de criterios, algo que parece ser común a todos es la necesidad de evaluar los resultados de aprendizaje como medida de calidad, lo que nos lleva a la siguiente esfera, lo técnico-profesional. Las condiciones y por tanto los rubros que se convertirán en mensurables son pertinencia, de acuerdo con las circunstancias de la vida de los alumnos; relevancia, necesidades de la sociedad; eficacia interna y externa, acceso, permanencia y egreso; impacto, que los aprendizajes duren y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores; eficiencia, buen uso de los recursos; y equidad, tiene en cuenta la desigualdad para el destino de los apoyos (INEE, 2004: 10). Todos ellos, con excepción de impacto, establecidos por el BM y la OCDE, como vimos en el capítulo anterior.

El texto de divulgación termina ahí; no así el pensamiento de Martínez Rizo. Según lo que se puede vislumbrar en el texto de Zorrilla y Fernández, la relevancia incluye las dimensiones de una mayor productividad en el aparato económico y otras, vinculadas con el desarrollo humano y con los valores democráticos, el conocimiento científico, el respeto a la diversidad y el cuidado del medioambiente. El impacto será fructífero "para la sociedad y el propio individuo, en los diversos papeles que debe jugar: trabajador, productor, consumidor, padre de familia, elector, servidor público, lector, telespectador, etc., en pocas palabras, como ciudadano cabal" (Martínez Rizo en Zorrilla

139 Los componentes empresariales y económicos de los términos moderno, riqueza y recursos humanos se pueden ver también cuando se define lo que sucede en la escuela de la siguiente manera: "a nivel de escuela y sistema educativo general, existe una clara relación entre contextos, insumos-recursos, procesos que se generan y productos" (INEE, 2004: 7). Si recordamos el capítulo primero, podemos ver las diferencias con, por ejemplo, Freire (2011), para quien la educación es una relación de humanos entre humanos.

y Fernández, 2003: 61). Y aún hay dos aspectos más para mí: que la calidad es relativa y dinámica. La primera porque depende de la perspectiva con que se mira y la segunda

> porque nunca se alcanza la calidad absoluta: siempre es posible proponer metas más elevadas y cuando se alcanza una hay razón para querer ir adelante. El punto de referencia para valorar la calidad [...] es aquel que mejora siempre con respecto a sí mismo (Martínez Rizo en Zorrilla y Fernández, 2003: 62).

De nuevo, si vemos la calidad de la educación como política pública, la definición de dinámica es en realidad inacabable, infinita y por tanto ahistórica, inmutable, pues según sus apologistas siempre hemos y seremos así. Es nuestra naturaleza ser de calidad o por lo menos buscarla.[140]

La segunda publicación significativa en la definición –operativa– de la calidad educativa que actualmente sustenta el INEE es de 2009, cuando el impulso por el enfoque de los derechos humanos en la educación animado por la OREALC-UNESCO (2007b) y UNICEF-UNESCO (2008), entre otros, tiene impacto en México. Es el paso del derecho a la educación al derecho humano a una educación de calidad. El documento, titulado *El derecho a la educación en México. Informe 2009*[141] (INEE, 2010), realiza un recuento histórico del derecho a la educación en nuestro país. Después, se monta

140 Esta lógica de la mejora constante hace preguntarme si Pablo Picasso, Miguel Ángel, Caravaggio o Gustav Klimt pudieron ser mejores o si puedo valorar qué periodo de Picasso tiene más calidad. La pregunta sería entonces, ¿cuál tiene más calidad el *Guernica* o *Le demoiselles d'Avignon*? ¿Es el primero una superación del segundo? De igual manera, puedo preguntarme si las miles de relaciones intersubjetivas que se dan en la escuela encuentran en la calidad y la mejora constante su sentido de existencia. Incluso el razonamiento puede llevarse hasta el extremo y preguntar: ¿son las cámaras de gas de Auschwitz muestra de mejor calidad técnica alemana para el genocidio por sobre antiguos mecanismos para perpetrar las masacres? El principio universalista, omnipresente, evolutivo y de estrechez cultural que encierra a veces el concepto de calidad es parte sustancial de las tensiones y conflictos que han surgido por su implementación, así como de las bases argumentativas de las propias prácticas impositivas que lleva a cabo el INEE.

141 En 2014, con la autonomía del INEE y la presidencia de Schmelkes, el informe se tituló *El derecho a una educación de calidad*.

sobre el modelo de las 4-A puntualizado por Tomasevski –asequibilidad (disponibilidad), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad– y posteriormente el modelo de la oficina regional de la UNESCO en Santiago de Chile, ya trabajados en este mismo capítulo. A partir de ahí, el documneto expone la propia definición de calidad educativa, entendida como "la cualidad resultante de las múltiples relaciones de coherencia entre los componentes básicos, internos y externos del sistema educativo" (INEE, 2010: 31); es decir, la suma de las operaciones que forman el concepto, o que son las ya mencionadas: equidad, pertinencia, relevancia, eficacia externa e interna, eficiencia, impacto y se agrega suficiencia, que se preocupa por la coordinación entre recursos humanos y materiales que requieren distintos tipos de educación. El desarrollo conceptual del modelo de evaluación retoma a Tomasevski y a la OREALC, pero afirma ser más inclusivo, pues considera el derecho a la educación. Es el referente esencial que le da significación al concepto de calidad educativa, dado que según Latapí, "la calidad es una característica esencial de la educación objeto de derecho a la educación" (INEE, 2010: 32). Y llegan aún más lejos, citando a Bonifacio Barba, quien dice que en la relación entre calidad y derecho están "las bases morales de la civilización" (Barba en INEE, 2010: 32), dado que la calidad surge de extraer del derecho a la educación de sus consecuencias prácticas. Por tanto,

> en la base del derecho a la educación se encuentra el *por qué* de la educación. En tanto las dimensiones de la calidad tienen un carácter instrumental, pues orientan y ayudan a traducir lo afirmado en el derecho en el establecimiento de metas cuya consecución se busca a través de formas de acción, de políticas y prácticas de gobierno (INEE, 2010: 32).[142]

Si se cumplen estas metas se consigue el derecho a una educación de calidad para todos.[143]

142 Cursivas en el original.

143 La separación entre metas o ideales de la educación y su reconocimiento como múltiple, capaz de ser definida de muy diversas maneras y la operación técnica del concepto, implica una de las características centrales del concepto de calidad en la educación y que lo hacen tan dúctil y potente. Las metas reconocen la pluralidad, pero la técnica la reduce a una posible.

Este cambio no es menor en la búsqueda de una cultura de la evaluación, uno de los objetivos originales del INEE. El movimiento muestra un perfeccionamiento o quizá una adaptación mejor a las condiciones históricas y políticas del grupo que lo ha dominado desde su fundación,[144] al marcar claramente la diferencia entre los fines de la educación y el derecho moral y legal a recibirla, de la operación técnica que la haga exigible y por su puesto medible. La argucia teórica consiste en que los fines de la educación, históricos, culturales y políticos, son sustancialmente modificables según las contextos particulares. Pero el derecho a la educación no lo es, pues es un derecho humano y por tanto universalmente reconocido como inalienable. La calidad educativa, representada en el modelo de evaluación del INEE, se considera el instrumento de exigibilidad del derecho humano a la educación. Por tanto, se funden tan intensamente que al momento de solidificarse no hay posibilidad de identificar el derecho a la educación de la calidad de la educación, por lo que debemos hablar, como lo hará el Informe 2014 del Instituto, del derecho humano a la educación de calidad. A partir de ahí, los conceptos se concatenan con fluidez, por lo que si el derecho a la educación debe ser el derecho a la calidad de la educación, y para que haya calidad hay que evaluarla, la evaluación es una condición necesaria para poder hacer exigible e incluso posible el derecho humano a la educación. La concatenación es tan potente que cuando

---

Por tanto, la supuesta polisemia de la palabra, que equivale a la pluralidad social, queda al final convertida en una sola posibilidad, en la homogeneidad, en la unicidad. A su vez, esta idea es similar a lo que Mouffe señala como característica del pluralismo social: "sugiero que todas las formas de pluralismo que dependan de una lógica social que implique la idea de 'ser como presencia' y considera la 'objetividad' como algo perteneciente a las 'propias cosas' llevan necesariamente a la reducción de la pluralidad y, en último término, a su negación. Éste es de hecho el caso de las principales formas de pluralismo liberal, que generalmente empiezan destacando lo que llaman 'el hecho del pluralismo' y después pasan a buscar procedimientos para abordar esas diferencias sin reparar en que el objetivo de dichos procedimientos es en realidad volver irrelevantes las diferencias en cuestión y relegar el pluralismo a la esfera privada" (Mouffe, 2000: 37).

144 Algunos investigadores relevantes que han estado desde el inicio como Pablo Latapí, y algunos que siguen estando –sea como funcionarios o como asesores del instituto– o aún mantienen el control del INEE son, por ejemplo, Felipe Martínez Rizo, Margarita Zorrilla, Sylvia Schmelkes, Eduardo Bachkoff y Teresa Bracho. Gilberto Guevara Niebla tiene otro origen y está más vinculado con la antigua reforma educativa de Salinas de Gortari de la década de los noventa.

uno la lleva al extremo lo irreductible es la evaluación y no el derecho a la educación. El siguiente silogismo me permite mostrarlo: si la calidad educativa requiere para su consecución de la evaluación y la calidad educativa es un derecho humano, ergo, el derecho humano es el derecho a ser evaluado. Por tanto, toda política, prueba o decisión laboral que surja del INEE no sólo es de respeto a los derechos humanos, sino es una política de fomento a éstos. Esto implica, como es notorio, que más que una defensa de los derechos humanos es una amenaza contra ellos.

Vale la pena aclarar que el INEE ha impactado todavía poco en los diseños curriculares y los contenidos prescritos para su enseñanza en educación básica y obligatoria. Esto se ha debido fundamentalmente a la creación de la prueba censal llamada Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares diseñada y aplicada por la DGE; es una prueba que permitió hacer *rankings* entre escuelas, incluir todos los contenidos posibles, a pesar de privilegiar español y matemáticas, aplicarse desde tercero de primaria a tercero de secundaria, aunque luego también alcanzó la EMS, e intervenir directamente en la práctica escolar. El autoritarismo del gobierno de Calderón fue el mayor responsable por la inacción en la que cayó el INEE, pues el sexenio de 2006 a 2012 se caracterizó, entre otros aspectos, por reducir al máximo posible la autonomía de los diversos institutos legalmente establecidos como autónomos. No fue sino hasta 2013, cuando el Instituto obtuvo su autonomía y amplió sus atribuciones, que logró tener impacto en algunos aspectos relacionados con el currículo y la vida cotidiana en la escuela. Una de las primeras decisiones que tomó la nueva Junta de Gobierno fue suspender la prueba ENLACE y sustituirla por el Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Planea). La creación del INEE ha sido un acontecimiento nodal para el concepto de la calidad educativa a mediano plazo, pues con el paso del tiempo se convirtió en el responsable de mitigar –o quizá ocultar– las tensiones entre el control central y la flexibilidad curricular, entre la evaluación a gran escala y la falta de pertinencia que inexorablemente acarrea, y difundir en sus documentos oficiales la idea de que la calidad de la educación es un derecho, pues responde a nuestra naturaleza huma-

na. Es, podría imaginar, un triunfo de la cultura de la evaluación que tanto se cacareó en 2002.

El monopolio de la tercera silla

El elemento final de las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 que es relevante para el discurso de calidad educativa es la participación social en educación. Esto es lo que José Francisco Landero (2008), articulista y director de Suma por la Educación,[145] llamó la "tercera silla" y que autores como Carlos Ornelas (2012) han retomado con lucidez.[146] La "tercera silla" hace referencia a la necesidad de incluir una tercera voz en la toma de las decisiones sobre el sistema educativo mexicano. Tercera porque desde la fundación del Sindicato han estado sentados a la mesa sólo dos grupos: el SNTE y la SEP (Ornelas, 2012: 112). Esta voz, que se ha autonombrado sociedad civil, en realidad son los grupos empresariales (Aboites, 2012) enmascarados como organizaciones sin fines de lucro llamadas fundaciones, que se asumen como representantes legítimos del resto de la sociedad por ser ellos mismos sociedad civil. La historia de este actuar es larga y cobra especial fuerza cuando Vicente Fox, él mismo empresario, asume la presidencia de la república.[147] Tanto las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 como el Plan Sectorial consideraron importante a la sociedad civil. El primero la llamó una conciencia social creciente acerca de su actuar en la sociedad y sobre todo en la

145 Suma por la Educación es una fundación que promueve, según su lema, espacios para la calidad educativa. Es un grupo cuyo presidente honorario es el multimillonario y ultra conservador Lorenzo Servitje. También participa en la mesa directiva Lorenzo Gómez Morín, ex subsecretario de Educación Básica de Vicente Fox y muy cercano a la Editorial Santillana, principal vendedora de libros de texto en México.

146 Me quedo con la idea de la tercera silla por su carácter metafórico y porque resume bien el lugar que ocupan los empresarios en la actualidad. Sin embargo, existe también, sobre todo a partir de la autonomía del INEE de finales de 2012, una cuarta silla. Ésta es ocupada por la investigación educativa y cumple la función de auditor, de vigilante especializado.

147 La fuerza de los empresarios regionales también fue importante desde los ochenta del siglo pasado en el proceso de transición a la democracia y en el proceso de privatización de los bienes públicos, pues rompió con la hegemonía central del partido (Loaeza, 2008), al mismo tiempo que propició la apertura comercial y fragmentó el monopolio económico del Estado.

conformación de una comunidad educativa. El objetivo final sería la Sociedad Educativa, recordando la sociedad educadora y el fin del Estado educador conceptualizado por el Prelac en esos mismos años. Otro rasgo importante de la participación social es su función evaluadora. El segundo documento reconoce a su antecesor, el Consejo Nacional de Participación Social en Educación (Conapase), al mismo tiempo que lo declara insuficiente, por lo que es necesario profundizar en las relaciones entre comunidad y escuela. Tampoco retoma de las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 el concepto de Sociedad Educativa, aunque sí los principios que lo rigen.

Es en la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación donde claramente se ve quién es la "tercera silla". Además de la SEP el SNTE y otras autoridades, aparecen los empresarios, representados por muchas de sus organizaciones: Fundación Telmex y su presidente, Carlos Slim, el hombre más rico de México; la Fundación Banamex y el banquero Roberto Hernández; las fundaciones del duopolio televiso, Televisa y TV Azteca, representadas por Claudio X. González, quien a la postre será presidente de Mexicanos Primero, y Esteban Moctezuma Barragán, ex secretario de Gobernación de Ernesto Zedillo, respectivamente; y por último Gilberto Borja Navarrete, ex director de Nacional Financiera también bajo el gobierno de Zedillo, representando a la Fundación Gonzalo Ríos Arronte. Es fácil percatarse de que no hay obreros, campesinos, indígenas ni mujeres entre la sociedad civil y que para tener derecho a plasmar la firma en el Compromiso hay que tener una fundación con un amplio respaldo económico detrás. En resumen, la participación social en el Compromiso excluye por clase, etnia y género. Aunque si vemos lo que sucedió unos años más tarde, en la firma entre el gobierno de Calderón y el SNTE del Acuerdo por la Calidad de la Educación, donde ni los millonarios fueron invitados, el Compromiso fue un poco más abierto. Y la apertura creó un espacio que las fundaciones se han negado a abandonar, convirtiéndose en *vigilantes* (Ornelas, 2012: 112) y posteriormente, con el regreso del PRI a la presidencia, en diseñadores de la nueva reforma educativa.

La participación social en educación, o más bien de las fundaciones, diseñada por Salinas de Gortari, ampliada por el gobierno

foxista, reducida por el gobierno de Calderón y negociada en el de Enrique Peña Nieto, es de vital importancia para la calidad educativa, por lo menos por dos razones. Una es que toda evaluación, toda institución dedicada a la evaluación o todo examen nacional o internacional se justifica en nombre de la participación social. Se hace para rendir cuentas a la ciudadanía, pero también se hace desde la ciudadanía, como se supone que es la Junta de Gobierno del INEE. La segunda es que la calidad ya no tiene fronteras ideológicas y por tanto su carácter inalienable por ser derecho humano se convierte, en última instancia, en el motivo de su ser. Todos, fundaciones, sindicatos de educación, autoridades educativas, televisoras y expertos en investigación educativa velan por la calidad. Ya no hay posibilidad de cuestionamiento, pues se esencializó, se naturalizó. Asimismo, la tercera silla es en realidad un monopolio empresarial.

La educación en tiempos guerra

El sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) fue, para el ámbito educativo y para el país, bastante más oscuro que su antecesor. La violencia verbal en su campaña y militar en su gobierno ensangrentó aún más la ya de por sí dolorosa vida de los mexicanos. Su ascenso a la presidencia de la república, envuelto en un miasma de ilegitimidad durante 2006, noqueó a la en ese entonces débil transición a la democracia. Su gusto por las armas y sus sueños por convertirse en generalísimo sacaron al ejército a las calles para combatir un narcotráfico que, tras el inicio de la conflagración, creció aceleradamente, y las cifras de muertes violentas y de desaparecidos crecieron en forma exponencial (México Evalúa, 2012). Con Calderón, la violencia mexicana se convirtió en una guerra en la que varias fuerzas beligerantes comenzaron a pelear entre sí. La economía no creció en parte por el crac de 2008 y en parte por la incapacidad del régimen de crear mercado y producción interna. La desigualdad económica y política se siguió acrecentando, a diferencia de otras regiones de América Latina (Salvia, 2008). La educación no quedaría ilesa ante tanta violencia. Por un lado, tras un pacto político que le dio un

importante número de votos en la elección presidencial, Calderón pagó su deuda al entregar la SEP a la camarilla y a la familia de la líder sindical del SNTE, Elba Esther Gordillo, sindicalista clave para la introducción del discurso de la calidad educativa en México. Quizá el puesto más importante dentro de la Secretaría que ocupó el grupo fue la Subsecretaría de Educación Básica, a cargo del yerno de la cacique magisterial, Fernando González Sánchez. A este proceso, Carlos Ornelas (2012) lo describió como colonización de la SEP,[148] argumento que utilizaría años después Mexicanos Primero y el gobierno de Enrique Peña Nieto para promover como parte de su política educativa la recuperación de la rectoría del Estado en la educación. Por otro lado, la propia SEP quedó en manos de secretarios inexpertos e ignorantes del mundo educativo, pues ni Josefina Vázquez Mota ni Alfonso Lujambio ni José Ángel Córdova Villalobos fueron funcionarios cuya trayectoria política estuviera cerca del sector.[149] Esta doble condición permitió una presencia más nítida de la OCDE en las políticas educativas de calidad.

148 Este concepto es muy descriptivo y útil hasta cierto punto. La colonización de la SEP fue hecha por gente extranjera, extraña a la Secretaría. Los invasores en este caso son un grupo privilegiado del poder sindical. Los expulsados fueron los antiguos funcionarios medios, los técnicos responsables de implementar varias políticas educativas (funcionarios que por cierto hoy regresan a las filas de la SEP como Elisa Bonilla, quien pasó del servicio público a la Fundación SM para promover sus libros en el ámbito educativo y regresar en 2016 a dirigir la reforma curricular peñista). Sin lugar a dudas, el ascenso a las altas esferas de la SEP por parte de una camarilla sindical fue muy grave y el sexenio educativo de Calderón lo demuestra. Sin embargo, queda la pregunta conceptual de si en el fondo la llegada de maestros a la SEP –no de la cúpula sindical antidemocrática– es una colonización o no. Lo es si se concibe a la Secretaría como espacio de especialistas que pueden gobernar, gracias a sus conocimientos técnicos, el sistema educativo nacional. No lo es si nos parece inadmisible que la educación mexicana no esté dirigida o por lo menos con una participación activa de los maestros. En otras palabras, el concepto de colonización entendido de manera genérica en la relación SEP-docente, más allá del grupo de Elba Esther Gordillo, corre el riesgo de reproducir una jerarquización de saberes en la que el especialista se ubica por arriba del docente. El INEE actual es quizá ejemplo de esto, donde se construye una fortaleza con inmensas murallas y fosos administrativos para evitar cualquier asalto a la educación por parte de lo que perciben como invasores bárbaros; es decir, los maestros.

149 Es difícil obtener evidencias de los acuerdos políticos en la cúpula del poder, pero por los resultados podemos inferir lo siguiente. En todos los casos, el puesto fue una dádiva política. Vázquez Mota fue un acuerdo dentro del panismo para balancear los antagonismos internos, Lujambio era amigo personal del presidente y dedicado a temas electorales y de acceso a la información, y Córdova era el antiguo ministro de Salud habilitado en educación y hombre fiel al presidente.

La conjunción local del ministerio educativo como botín político y presiones globales dieron como resultado un proceso de histéresis muy particular que consistió en responder a las demandas globales desde las lógicas nacionales de control sobre el ámbito educativo a través del SNTE, al mismo tiempo que la cúpula sindical obtenía privilegios escandalosos para cualquier país con mínima institucionalidad democrática. Quiero demostrarlo en tres hitos de la educación de calidad en el sexenio calderonista. El primero es la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). El segundo son los cambios curriculares en dos grandes reformas, la RIEB y la RIEMS. Finalmente, la relación con la OCDE, tanto en su lógica de evaluación como en el documento que publicó el propio organismo, titulado *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010a). Los tres están atravesados por la calidad, la evaluación y el control sindical.

Felipe Calderón consideró que la única forma de controlar y entender la calidad, y en general la educación, era a través de exámenes masivos y de alto impacto. De ahí que su primer objetivo en el Programa Sectorial de Educación haya sido "elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional" (SEP, 2007: 11), por lo que la

> evaluación será un instrumento fundamental en el análisis de la calidad, la relevancia y la pertinencia del diseño y la operación de las políticas públicas en materia de educación. La evaluación debe contemplarse desde tres dimensiones: como ejercicio de rendición de cuentas, como instrumento de difusión de resultados a padres de familia y como sustento del diseño de las políticas públicas (SEP, 2007: 11).

El cambio es sutil pero claro: lo que mide la calidad ya no son los procesos de inclusión o el desarrollo de habilidades para aprender a lo largo de la vida, como propone la EPT y en cierto medida las Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006, sino el logro educativo medido con estándares nacionales –e internacionales– para poder rendir cuentas; es decir, eficiencia y eficacia se imponen sobre

pertinencia y relevancia, de acuerdo con propuestas más cercanas al BM y a la OCDE que a las de la UNESCO. El instrumento predilecto de esta administración fue ENLACE, prueba censal aplicada a la inmensa mayoría de los estudiantes del país y que terminó estableciendo un *ranking* de escuelas, tuvo impacto en el salario docente a través del Programa de Estímulos a la Calidad Docente (SEP, 2011a) y en la distribución del gasto educativo. ENLACE y los usos de sus resultados son un ejemplo claro de cómo la evaluación de la calidad educativa es parte estructurante de la inclusión diferencial del sistema educativo mexicano.[150] Asimismo, igual que la vieja tradición política mexicana, sustentó sus principios de calidad educativa en pactos políticos con la cúpula del SNTE. En este caso, se llamó Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en 2008.[151]

La Alianza se publicó en un documento muy escueto, poco argumentado y con carácter impositivo, acorde con la estrechez belicista del presidente de la república. Pero esa mezquindad muestra a la vez el funcionamiento del concepto de calidad educativa. Al mismo tiempo que es el objetivo de la Alianza, en ningún momento se pretende definir qué se entiende por ella. La falta de claridad tiene sentido en un momento histórico donde ya está naturalizada su presencia en el ámbito educativo y porque el poder está en los criterios que permiten su control. La Alianza tiene, cual *Tablas de la Ley*, diez puntos. Los tres primeros se concentran en la infraestructura; los tres siguientes en formación, evaluación y control docente; el séptimo y el octavo se enfocan en la salud de los niños y en el ingreso, la permanencia y

150 Parte importante de la lógica evaluativa de Calderón fue el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, que basaba la calificación del mérito del docente en los resultados de sus alumnos en la prueba ENLACE. Otro ejemplo fue la firma en 2011 del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos.

151 Es importante señalar que los pactos políticos de los gobiernos neoconservadores tuvieron fuerte oposición, sobre todo por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación. Para la Coordinadora, la ACE es un parteaguas en la introducción de las políticas de calidad educativa; fue "una 'alianza' político-electoral entre Calderón y Elba Esther Gordillo y de tipo corporativo entre SEP-SNTE, apoyada por grupos de ultra derecha, sector financiero, organismos internacionales y organizaciones empresariales disfrazadas de 'ciudadanas', como Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Transparencia Mexicana y la Federación de Padres de Familia, las cuales tienen acceso a la información en todos los niveles públicos. En la convocatoria, no estuvieron incluidos maestros, padres de familia, académicos e investigadores, tampoco se tomó en cuenta al nivel medio superior y superior" (López Aguilar, 2013: 58).

el egreso de los diferentes niveles educativos; el penúltimo es la reforma curricular y, por último, la evaluación. El decálogo se subdivide en varios acuerdos, de los que sólo quiero resaltar algunos pocos, porque son la base de lo que continuará en el siguiente sexenio y que analizo en el capítulo cuatro. El primer punto es la importancia dada a la calidad del docente. Para ello, se menciona la relevancia de la capacitación, la aplicación de concursos de ingreso, mejorar la calidad del personal en las escuelas normales y modificar los criterios de la promoción docente: "aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional" (SEP/SHCP/Sedesol/Secretaría de Salud, 2008: 16). El primer punto ensalzará la prueba estandarizada al nivel de punto nodal desde el que se mide no sólo al docente, sino a la calidad educativa. Este uso nefasto de las pruebas masivas, en especial de ENLACE, ya ha sido criticado, incluso por los propios miembros de la Junta de Gobierno actual.[152]

Un segundo tópico de la ACE es la relación entre calidad y ciudadanía. La reforma curricular tiene el objetivo de promover una formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, por lo que "la escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial" (SEP/SHCP/Sedesol/Secretaría de Salud, 2008: 21). La concepción de sujeto escondida detrás de esta afirmación consiste en que para que un mexicano se desarrolle plenamente requiere ser ciudadano y ser competitivo en el mercado laboral, por lo que la calidad engarza nuevas formas de pensar al ciudadano y al trabajador. En ella, se conectan aspectos epistemológicos y ontológicos que dan forma al perfil de egreso de la educación básica y posteriormente obligatoria.

152 Una medida muy afortunada de la Junta de Gobierno del INEE autónomo fue eliminar la relación entre resultados en ENLACE y el salario docente. Incluso, también fue muy afortunada la decisión de eliminar la prueba ENLACE en su totalidad en 2014. Esto acarreó una andanada de críticas por parte de los organizaciones no gubernamentales al servicio de los empresarios, como analizo en el capítulo siguiente.

Por último, cabe mencionar que la ACE delinea la importancia de los indicadores como componentes de la calidad, sobre todo si éstos son internacionales: hay que "incidir en la calidad educativa con parámetros y criterios de desempeño internacionales" (SEP/SHCP/Sedesol/Secretaría de Salud, 2008: 24); parámetros que no son otros que los establecidos por PISA. La calidad, por tanto, se mide según el puntaje que se obtiene en la prueba de la OCDE. La ACE, con base en la evaluación, es un dispositivo político de legitimación de la inclusión diferencial.

Aunque ya mencionada como parte de la Alianza, la reforma curricular será parte importante de la calidad educativa calderonista. Me interesa resaltar un elemento epistemológico central tanto de la RIEB como de la RIEMS. Este componente no es otro que las competencias, tan vinculado su posicionamiento hegemónico en los programas de estudio con la valoración del aprendizaje como finalidad educativa. Los resultados curriculares de ambas reformas muestran cómo los diversos saberes están imbricados en el concepto de competencias que, como ya he señalado, es parte sustancial del proceso de *des-diferenciación* del conocimiento necesario para homologar las habilidades que se requieren para ser ciudadano, trabajador y sujeto. La RIEB, cuyo producto es el Acuerdo Secretarial 592 sobre la Articulación a la Educación Básica, de 2011, define la competencia como "la capacidad de responder a diferentes situaciones, e implica un saber hacer (habilidades) con saber (conocimiento), así como la valoración de las consecuencias de ese hacer (valores y actitudes)" (SEP, 2011b: 22); se señalan cinco de ellas –aprendizaje permanente, manejo de información, manejo de situaciones, convivencia y vida en sociedad– bajo el eufemístico nombre de competencias para la vida; es en la RIEMS donde su potencial *supracognitivo* cobra mayor relevancia, al mismo tiempo que el fenómeno de histéresis se distingue con nitidez.

La RIEMS se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de septiembre de 2008 con el título Acuerdo Secretarial Número 442 por el que se Establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad. A partir de ahí, se publicarán una serie de acuerdos para profundizar la reforma y corregir algunas omisiones

importantes en el plan original, varias de ellas relacionadas con las competencias.[153] El Acuerdo 442 está divido en dos grandes partes. En la primera, muy escueta, se establece el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB); sus ejes son la creación del MCC –cuya finalidad es articular la inmensa variedad de subsistemas de la EMS a partir de la prescripción de una serie de desempeños terminales expresados en competencias genéricas–, competencias disciplinares básicas, competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico y competencias profesionales (para el trabajo).

> Una competencia es la integración de habilidades, conocimientos y actitudes en un contexto específico. Esta estructura reordena y enriquece los planes y programas de estudio existentes y se adapta a sus objetivos; no busca reemplazarlos, sino complementarlos y especificarlos. Define estándares compartidos que hacen más flexible y pertinente el currículo de la EMS (SEP, 2008: 1).

Las competencias genéricas tienen tres características: a) claves, pues son aplicadas a ámbitos académicos y laborales amplios; b) transversales, ya que son relevantes a todas las disciplinas, y c) transferibles, dado que refuerzan la capacidad de adquirir otras compe-

153 Algunos acuerdos secretariales publicados en el *DOF* que todavía rigen el Sistema Nacional de Bachillerato durante el sexenio calderonista son: Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato y Acuerdo número 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades (21 de octubre de 2008); Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada (29 de octubre de 2008); Acuerdo número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General (20 de abril de 2008); Acuerdo número 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad y las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente (25 de junio de 2009); Acuerdo número 653 por el que se establece el Plan de Estudios del Bachillerato Tecnológico (4 de septiembre de 2012) y Acuerdo número 656 por el que se reforma y adiciona el Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, y se adiciona el diverso número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del bachillerato general (20 de noviembre de 2012), entre otros.

tencias. Las competencias genéricas conforman el perfil de egreso. Por su parte, "las competencias disciplinares básicas son las habilidades, los conocimientos y las actitudes asociados a disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber y que todo bachiller debe adquirir" (SEP, 2008: 1). El Acuerdo 442 establece otros elementos del SNB, como regulación del sistema, mecanismos de gestión y certificación.

La definición y las descripciones de competencias y su impacto en el MCC se van dando progresivamente en diferentes acuerdos secretariales –444, 488 y 653– para producir un modelo *supracognitivo* basado en un proceso de histéresis. La EMS creció a lo largo del siglo XX de manera rizomática; es decir, sin un centro fijo y de manera acumulativa, respondiendo a proyectos locales o nacionales según sus momentos históricos, al grado de producir tres grandes subsistemas –profesional, técnico y general–, subdivididos en varias familias que diseñan sus propios planes y programas de estudio. Tras décadas de crecimiento desorganizado se produjo un fenómeno de anomia y precariedad (Zorrilla, 2008). Esta diversidad y la inminente presión internacional de la EPT, la OCDE y el BM, por extender la educación obligatoria al bachillerato y por aproximar el mercado laboral al sistema educativo, orillaron al gobierno mexicano a ordenar el sistema bajo el control central.[154] Este proceso retomó ideas y propuestas globales, pero el resultado final se explica más por las condiciones mexicanas de pluralidad y dispersión curricular de la EMS (SEP, 2008). Las competencias se establecen como un proceso *supracognitivo* que se ubica en la parte superior de la pirámide para obligar a encontrar, en la inmensa diversidad, un común denominador. En segundo lugar, se inventan una serie de competencias disciplinares y extendidas para responder a las tradiciones pedagógicas de los diferentes subsistemas educativos; es decir, las competencias disciplinares se crean para satisfacer la historia de la EMS como pro-

154 La centralización del SNB como consecuencia de la RIEMS puede calificarse de exitosa, por lo menos en la homogenización curricular y el impacto de las competencias genéricas y disciplinares. Sin embargo, no todos los institutos de EMS se sumaron a la reforma, como los bachilleratos de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Educación Media Superior (IEMS) de la Ciudad de México, en ese entonces Distrito Federal.

pedéutico para la universidad, mientras que las competencias laborales se diseñan para la educación profesional o técnica, también de larga data en la historia educativa nacional. Las competencias, además, tratan de mitigar la posible confrontación política que implicaría la conformación de un solo currículo nacional que amenazaría las condiciones laborales docentes en los diferentes planteles y las propias tradiciones locales de creación de modelos para la EMS. El resultado expresado en el MCC es puramente mexicano, a pesar de que la agencia que motivó la reforma venga del exterior y que el propio desenlace –como las competencias genéricas– trate de responder a las demandas globales.[155]

La segunda parte del Acuerdo 442 consta de un largo e interesante anexo para justificar la necesidad de la RIEMS. En él, la calidad educativa ocupa un lugar protagónico. El objetivo de la RIEMS, sostiene el anexo argumentativo, es responder a las exigencias de competitividad dentro de la sociedad del conocimiento. El valor del nuevo SNB radica en "la formación de personas que puedan participar en la sociedad del conocimiento [con] sólidas bases formativas, [con] capacidad para aprender de forma autónoma a lo largo de la vida, y [con] habilidades para resolver problemas y desarrollar proyectos" que permitan abrir "la posibilidad de obtener ventajas en los mercados mundiales y nacionales" (SEP, 2008: 15). Para formar capital humano competitivo, la calidad educativa es uno de los grandes retos de la EMS, junto con la cobertura y la equidad. La calidad se mide por estándares, por la infraestructura física, sobre todo para

155 Un ejemplo muy peculiar de cómo se produce la histéresis en la RIEMS es el caso de la asignatura de filosofía. Cuando se publicó la RIEMS, el Acuerdo Sectretarial 444, de 2008, no incluyó asignaturas muy importantes y que tradicionalmente eran parte constitutiva de la EMS mexicana, como lógica, ética, estética e historia de las doctrinas filosóficas. La presión de los académicos y en especial del gremio de profesores de filosofía (Observatorio Filosófico de México, 2009) consiguió que se abriera un quinto campo de conocimiento en el Acuerdo Secretarial 488 de junio de 2009 que contemplaba las humanidades. El resultado es que una gran cantidad de programas de estudio terminaron incluyendo filosofía sin mucha coherencia. Esto se debe a que el propio enfoque de la RIEMS es enemigo de las humanidades, pues en la visión ontológica de la reforma las humanidades no ayudan a la formación del sujeto. Estos principios son una gran amenaza a una visión plural y sensible de las relaciones pedagógicas, pero por suerte la lucha de los profesores y filósofos ante tal omisión consiguió su final inclusión, a pesar de que se produjera una especie de injerto curricular. También muestra que en los fenómenos de histéresis hay espacio para la resistencia.

las opciones técnicas, y por la oferta oportuna. Asimismo, está compuesta por dos elementos centrales, relevancia y pertinencia. La relevancia se vincula, a su vez, con la eficacia: "es indispensable que los jóvenes permanezcan en la escuela, pero además es necesario que logren una sólida formación cívica y ética, así como el dominio de los conocimientos, habilidades y destrezas que requerirán en su vida adulta" (SEP, 2008: 9). Podemos resumir la relevancia en la formación ciudadana y en la formación laboral. La pertinencia da espacio a los jóvenes en tres dimensiones. Una es el aprendizaje significativo para los alumnos, sea en el aprendizaje de las disciplinas, sea en el aprendizaje de competencias laborales. Otra es que responda a las nuevas condiciones impuestas por los contextos sociales, políticos y económicos en los que se desenvuelven los jóvenes, donde la generación y el intercambio de información son centrales. Por último, vinculada con la relevancia, está la pertinencia relacionada con el mundo actual, que exige que

> los jóvenes sean personas reflexivas, capaces de desarrollar opiniones personales, interactuar en contextos plurales, asumir un papel propositivo como miembros de la sociedad, discernir aquello que sea relevante a los objetivos que busquen en el cada vez más amplio universo de información a su disposición y estar en posibilidades de actualizarse de manera continua (SEP, 2008: 9).

La calidad educativa de la EMS es entonces aquella que forma ciudadanos y trabajadores acordes con la sociedad del conocimiento impulsada, como ya vimos, por los organismos internacionales. Por el contrario, la pertinencia y la relevancia del Acuerdo 442 no mencionan la diversidad cultural o las construcciones de subjetividad de los jóvenes, por lo que da la impresión de que el sujeto estudiante se pierde en este proyecto dentro de una lógica *supracognitiva* necesaria para la sociedad del conocimiento.

La falta de iniciativa en el ámbito educativo de Felipe Calderón fue propicia para una intervención más firme por parte de la OCDE. En 2010, apoyada por investigadores mexicanos como Sylvia Schmelkes y Margarita Zorrilla y otros latinoamericanos

como Cristian Cox, actor importante de las reformas en la década de los noventa en Chile, la OCDE publica *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. Este documento se encuentra dentro del Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas Mexicana, de 2008, que incluye también un marco de acción para establecer una evaluación y un sistema de incentivos para los docentes mexicanos. *Mejorar las escuelas*… es un texto normativo que argumenta con nitidez las 15 recomendaciones que se le hacen al gobierno mexicano. En ellas, calidad, evaluación, liderazgo y reforma ocupan el núcleo discursivo que le permite a la OCDE ir tejiendo un discurso puntual para el diseño de políticas educativas en México. La calidad cumple las funciones de agente para la transformación y de objeto de deseo, motiva el cambio y es la meta. La evaluación es el dispositivo central del control de la calidad. El liderazgo se entiende como organización interna basada en la estructura jerárquica que permite establecer las prácticas de calidad dentro de cada centro escolar. Finalmente, la reforma es el movimiento global de cambio que define las políticas públicas. Las relaciones que se establecen entre ellos generan una subversión que posibilita a los autores del documento establecer redes semánticas que ocultan la producción política y conceptual de estos significantes, y así dar la ilusión de que son condiciones a priori de la realidad educativa. Voy a poner un ejemplo para explicar este fenómeno discursivo.

La calidad educativa en 2010 es ya un concepto naturalizado. *Mejorar nuestras escuelas*… no hace ningún esfuerzo por definirla –ni a su binomio, la equidad–, y ni siquiera se toma la molestia de dividir entre la diversidad teórica y política que implica el significante, como sí lo había hecho al inicio de la década de los noventa del siglo pasado para justificar sus definiciones operativas, por lo que se concentra en las prácticas, los dispositivos y las políticas que garantizan su consecución. Estos dispositivos básicamente son la creación de estándares curriculares, de aprendizaje, de formación docente y de gestión escolar. Para la OCDE, son factores asociados de la calidad educativa:

> Hay una asociación bastante fuerte entre la calidad y la eficacia escolar y la calidad del liderazgo educacional. El reconocimiento de la importancia del liderazgo llevó a la OCDE a lanzar el importante proyecto Mejorar el Liderazgo Escolar (ISL, por sus siglas en ingles) [...], el cual ha permitido a varios países reformar sus políticas públicas (OCDE, 2010b: 33-35).

Otra muestra es que la alta calidad del currículo depende de estándares apropiados. La eficacia, la gestión, el liderazgo y los estándares se consideran factores estrechamente ligados a la calidad. Esto implica que, al igual que la calidad, se da por hecho que estos factores también son naturales de la realidad escolar y que su ausencia en las prácticas escolares muestra que el sistema o la escuela funcionan mal. Sin embargo, estos conceptos son significantes que buscan prescribir determinadas prácticas dentro de los centros escolares. La subversión consiste en que el discurso de la OCDE se presenta como lo que es la escolarización en vez de reconocer que son construcciones ajenas a las prácticas dentro de la escuela para modificar lo que sucede en su interior. Lo especular termina haciendo una falsa relación de literalidad, en la que lo que sucede en la escuela –o su omisión– es lo que determina el texto político del organismo, cuando la realidad es al revés. De esta manera, la calidad crea su propio dispositivo discursivo de control. La ciencia positiva identifica la realidad: liderazgo o falta de liderazgo, y después surge la política pública, cuando el proceso es inverso, se establecen redes semánticas para la construcción de la política pública para transformar la cultura escolar.[156]

Con esta estrategia discursiva es como se formulan las 15 recomendaciones de la OCDE para mejorar las escuelas en México. El objetivo central, afirma el documento, es poner al aprendizaje del estudiante y a la escuela en el centro de los procesos educativos.

156 La cultura escolar es un "conjunto de normas que definen los saberes a enseñar y los comportamientos a inculcar, y un conjunto de prácticas que permiten la transmisión y la asimilación de dichos saberes y la incorporación de estos comportamientos" (Julia en Viñao, 2002: 71) y tiene un carácter relativamente autónomo, pues "la escuela no se limita a reproducir lo que está fuera de ella, sino que lo adopta, lo transforma y crea un saber y una cultura propia" (Viñao, 2002: 72).

Paradójicamente, estas recomendaciones desaparecen al estudiante y en menor medida al aprendizaje para centrarse en la segunda parte de la ecuación, la escuela. Pero esto tampoco es del todo cierto, pues en realidad el documento se concentra en profesores y directores. Las recomendaciones están divididas en dos grandes grupos: trayectoria docente y liderazgo en la gestión. La decimoquinta recomendación se separa de estos dos grandes ámbitos, al sugerir la conformación de un comité especializado para la implementación de la reforma educativa o, en otras palabras, comisiones ad hoc para la gobernación del sistema por parte de los técnicos. El primer grupo incluye las ocho recomendaciones iniciales;[157] se focaliza en la selección, la preparación, el desarrollo y la evaluación docente. Ahí se pueden encontrar varios de los elementos de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto y las propuestas de Mexicanos Primero: creación de estándares docentes, actualización del profesor, evaluación docente –y si su bajo desempeño es reiterativo se sugiere el despido–, reforma a las escuelas normales y examen para concursar por la plaza docente, entre otros. Sin embargo, a pesar de que muchos de estos tópicos están vinculados con los aspectos laborales del profesor, hay asuntos pedagógicos latentes en los estándares docentes. *Mejorar nuestras escuelas…* retoma un reporte de la OCDE de 1994, *Quality in teaching,* que definió cinco dimensiones para la calidad docente:

157 Las recomendaciones del grupo "Trayectoria profesional docente: Consolidar una profesión de calidad" son: Recomendación 1: Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes. Recomendación 2: Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales. Recomendación 3: Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos. Recomendación 4: Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente). Recomendación 5: Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas, buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas. Recomendación 6: Establecer un periodo de prueba para los docentes principiantes, durante el cual habría una tutoría y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además, crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda. Recomendación 7: Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua, y Recomendación 8: Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente (OCDE, 2010a).

> a) conocimiento de áreas y contenidos sustantivos; b) habilidades pedagógicas, que incluyen la adquisición de un repertorio de estrategias de enseñanza y la capacidad de utilizarlo; c) reflexión y capacidad de ser autocrítico, marca del profesionalismo docente; d) empatía y compromiso para reconocer la dignidad de los demás; y e) capacidad de gestión, ya que los docentes asumen una gama de responsabilidades de gestión dentro y fuera del aula. El reporte enfatizó el hecho de que estas dimensiones de la calidad docente no se deben considerar como independientes; la integración de las competencias a lo largo de estas dimensiones distingue al docente destacado (OCDE, 2010a: 76).

Estas dimensiones son epistemológicas e incluso ontológicas del ser profesor. Sabe, hace y es, pero ese ser que hace y sabe puede desgranarse en parámetros e indicadores claros que pueden ser medibles. Es, en cierta medida, profesor y sujeto en cuanto se pueda medir. Si no, simplemente queda fuera de la docencia, o si tiene la fortuna de sobrevivir al examen, será incluido de manera diferenciada; es decir, jerárquica y aparentemente de forma meritocrática. Estas dimensiones, además, muestran que la calidad educativa no es una moda y que la OCDE suplió, finalmente, tras un largo proceso de irrupción y naturalización de la calidad educativa, a la propia UNESCO, al grado de ser parte sustantiva de la nueva etapa de la calidad, la punición. Sostengo lo anterior porque, como demuestro en el capítulo cuatro, las cinco dimensiones del actual *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en educación básica* (SEP, 2015a) del docente de educación básica, son muy similares a las que acabo de citar. La única diferencia radica en el inciso a), donde en México se da mayor peso al conocimiento de los estudiantes y los contenidos disciplinares se relacionan con los saberes pedagógicos; es decir, únicamente el conocimiento disciplinario que hay que enseñar y no más allá. Esta pequeña modificación es un reflejo del peso que va cobrando el aprendizaje en las políticas de calidad de la educación.[158]

158 En el documento complementario de *Mejorar las escuelas. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México* (OCDE, 2010b) ya no se trabajan directamente estas dimensiones, pues establece recomendaciones a seguir para elaborar los marcos de evaluación, pero no determina los contenidos de dichos marcos.

El segundo bloque de recomendaciones se dirige al director de escuela y, como todo discurso de liderazgo, implica una relación de inclusión diferencial. El líder no puede ser tal si no tiene seguidores que lo hagan líder. Las recomendaciones dedicadas al tema están en el capítulo "Mejorar la eficacia escolar en México: el papel que juegan el liderazgo".[159] El objetivo es establecer estándares para medir y determinar qué es el liderazgo del director, capacitarlo para dirigir y gestionar la autonomía de la escuela y fomentar la participación social. Al igual que los profesores, todos estos elementos serán parte central de la reforma actual en México.

Las prescripciones de la OCDE producen dos paradojas que aunque no son nuevas son de lo que el sistema educativo mexicano vive en la actualidad. La primera nace cuando se propone ubicar a la escuela y a los alumnos en el centro, pero sus 15 prescripciones omiten a los estudiantes y a los sujetos –y la producción de subjetividad que trae consigo el proceso educativo– de las políticas educativas; es decir, la calidad educativa sigue proponiendo ubicar al estudiante en el centro y lo reduce al mismo tiempo a sus habilidades cognitivas. Es una pedagogía sin sujeto. La segunda paradoja es aquella que ya señaló Michael Apple (2012). El discurso de la autonomía escolar viene emparejado a un proceso de recentralización curricular y a los mecanismos de control desde el poder federal, principalmente a través de la evaluación. A esta dinámica, hay que agregar un tercer elemento, que es la participación social en la educación; aspecto que bajo la sugerencia de mayor participación de los padres de familia en la escuela puede leerse también en tres planos: a) como hace la CNTE, denunciando una privatización de facto del sistema educati-

159 Las seis recomendaciones de este bloque son: Recomendación 9: Desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y la gestión escolar basados en la mejora de los resultados escolares. Recomendación 10: Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares basados en los estándares de liderazgo. Recomendación 11: Crear liderazgo instruccional y capacidad docente dentro de las escuelas y grupos de escuelas, promover que las escuelas trabajen juntas en asociaciones o grupos. Recomendación 12: Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación. Recomendación 13: Reducir las desigualdades en el financiamiento escolar y racionalizar los programas para alcanzar un programa flexible que se adapte a las necesidades de las escuelas. Recomendación 14: Fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación con la escuela, y a la escuela mayores responsabilidades en relación con la comunidad (OCDE, 2010a).

vo, al promover la intervención financiera de la comunidad escolar, entendida desde una visión amplia donde los empresarios de la comunidad o del país pueden aportar dinero y por tanto determinar lo que sucede en el interior de la escuela; b) como dicen la OCDE y la UNESCO, que la participación de los padres en los procesos educativos ayuda al aprendizaje de sus hijos en la escuela por múltiples razones, como aproximar los contextos culturales y familiares a la escuela, dar apoyo efectivo a sus hijos o vigilar el trabajo docente, y c) una mirada más global, en la que el Estado-nación ha perdido la legitimidad como fuerza socializadora central, por lo que la socialización se privatiza al recluirse en el ámbito familiar o en su caso en una escuela pública que responda más a las demandas de sus usuarios individuales que a las de la formación de ciudadanos nacionales.[160]

A pesar de que todas tienen un poco de razón, si tomamos la última lectura, la renuncia del Estado a su papel socializador, se puede comprender mejor el fenómeno de histéresis que se fue produciendo en México con el impacto de la calidad de la educación. La firma de la ACE, más las reformas curriculares, sobre todo a la educación media y la presión por políticas de evaluación docente y gestión escolar desde la OCDE, permitió utilizar las estructuras nacionales para responder a exigencias globales. La Alianza renovó un acuerdo político entre el SNTE y su gobierno bajo el autoritarismo de Elba Esther Gordillo para renunciar a las funciones básicas de un sindicato: proteger a sus agremiados y así dejarlos en manos de evaluaciones controladas por la patronal. La RIEMS consigue diseñar un marco curricular común controlado por la federación, sobre largas y diversas tradiciones curriculares y de formación en bachillerato, centralizando la formación del trabajador global o de un determinado tipo de capital humano. Finalmente, la OCDE impone sus estrategias de mejora dentro de un sistema antidemocrático, militarizado y con viejos tufos católicos enemigos de la intervención del Estado en la educación y sobre todo de socialización de una moral laica. El fenó-

160 Un caso extremo es el amplio movimiento que existe en varios países, sobre todo en Estados Unidos, denominado *Home Schooling*. En México, este movimiento todavía es muy minoritario y no tiene un peso significativo.

meno entonces gira las estructuras internas para mirar y responder al exterior, por lo que el resultado se explica sí por la influencia global, pero sobre todo por las tradiciones educativas mexicanas de un poderoso sindicato vinculado con el Poder Ejecutivo, la diversidad curricular dentro de un marco común y el retiro de la función socializadora del Estado por la influencia de la tradición católica mexicana neoconservadora del panismo y de un ciudadano liberal formado fuera de la escuela.

Hacia 2030

Incheon: la suma histórica

La bondad de la calidad educativa radica en que crea la sensación de que es para siempre, que es ad eternum. Los círculos de mejora vuelven una y otra vez, elevando un poco más los nuevos parámetros según lo requieren las condiciones económicas, políticas, sociales y educativas. La escalera es infinita, cada vez que logramos subir un escalón, en la cima se crea uno nuevo, manteniéndonos a la misma distancia del objetivo inicial. Es como el horizonte, un objeto de deseo inalcanzable. Por eso, el proyecto de Educación para Todos llegó a su horizonte temporal previsto en 2015, pero en ese mismo instante recobró fuerzas para establecer nuevos objetivos por 15 años más. En esta ocasión, la reunión fue en mayo de ese mismo año en la ciudad surcoreana de Incheon. Los ministros de educación del mundo, o en su caso sus lugartenientes, se reunieron para establecer prioridades con base en 25 años de historia, lo que dio como resultado un título emotivo y acumulativo: Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos.[161] Como ha

161 Esta idea acumulativa ya venía avizorándose desde años anteriores, pero fue en 2014, en Mascate, Omán, cuando los ministros de educación, bajo el auspicio de la UNESCO y el marco de la Educación para Todos, declararon que "lograr para todos por igual una educación de calidad e inclusiva y un aprendizaje durante toda la vida para 2030" (UNESCO, 2014d: 3). Asimismo, se reiteró la obligación de los estados por garantizar una educación de calidad a su población y se establecieron siete metas, cinco de ellas dedicadas a la calidad y el aprendizaje en diversos niveles educativos, una más a capacitación docente y finalmente otra dedicada a financiamiento y, como en todos estos acuerdos y declaraciones, las naciones pidieron la intervención del organismo global como líder del proyecto; es decir, la intervención de lo global ya no es un imposición llana y simple, ha logrado crear la demanda nacional para su oferta ideológica.

quedado demostrado en capítulos anteriores, a finales de los sesenta y principios de los setenta del siglo xx se privilegió el aprendizaje a lo largo de la vida basado en la idea de aprender a aprender, en 1990 en Tailandia, la calidad con equidad para todos, así como el establecimiento de las necesidades básicas de aprendizaje, fue central, y en Senegal, diez años después, se agregó la inclusión y la calidad obtuvo su independencia como objetivo en sí mismo. A pesar de que "inclusión" y "para todos" puede considerarse un pleonasmo, muestra cómo el justo derecho a la educación para todos se convierte en un discurso totalizante tanto en lo espacial –global– como en lo temporal –a lo largo de la vida–. Es absolutamente universal y las políticas que se deriven de él deben cumplir estos anhelos de totalidad.

La acumulación conceptual –y política– también redefine las relaciones entre los conceptos. En el caso de la calidad, se ancla sin matices con los resultados de aprendizaje y, por tanto, con la evaluación entendida como medición:

> Nos comprometemos con una educación de calidad y con la mejora de los resultados de aprendizaje, para lo cual es necesario fortalecer los insumos, los procesos y la evaluación de los resultados y los mecanismos para medir los progresos. Velaremos por que los docentes y los educadores estén empoderados, sean debidamente contratados, reciban una buena formación, estén cualificados profesionalmente, motivados y apoyados dentro de sistemas que dispongan de recursos suficientes, que sean eficientes y que estén dirigidos de manera eficaz. La educación de calidad fomenta la creatividad y el conocimiento, garantiza la adquisición de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo, así como de aptitudes analíticas, de solución de problemas y otras habilidades cognitivas, interpersonales y sociales de alto nivel. Además, la educación de calidad propicia el desarrollo de las competencias, los valores y las actitudes que permiten a los ciudadanos llevar vidas saludables y plenas, tomar decisiones con conocimiento de causa y responder a los desafíos locales y mundiales mediante la educación para el desarrollo sostenible (EDS) y la educación para la ciudadanía mundial (ECM). A este respecto, apoyamos firmemente la aplicación del Programa de acción mundial de EDS presentado en la Conferencia

> Mundial de la UNESCO sobre EDS que se celebró en Aichi-Nagoya en 2014. Además, destacamos la importancia de la educación y la formación en materia de derechos humanos para lograr la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015 (UNESCO, 2015a: 34).

La calidad educativa en la Declaración de Incheon, además de incluir conceptos ya usados por el proyecto EPT, agrega nuevos contenidos que no pueden soslayarse. Uno de ellos es, sin lugar a dudas, los resultados de aprendizaje. Éstos primero fueron convertidos en currículo global a partir de las primeras aplicaciones de PISA por parte de la OCDE, para después convertirse en la herramienta más eficaz para medir la calidad y su vínculo con la inclusión y la equidad. Esto implica muchas aristas que profundizarán los proyectos evaluativos de la educación en la escala nacional, al mismo tiempo que les dan continuidad. Los resultados de aprendizaje son un producto, algo que fabrica la escuela, algo que puede ser demostrado. El resultado de aprendizaje es un objeto tangible.

La calidad es muchas cosas y su definición es plural, pero el aprendizaje es uno solo y el mismo de la década de los ochenta y de Jomtien, ahora ya claramente englobado en competencias básicas de lectura, escritura y cálculo; aspectos vinculados con la sociabilidad y el enfoque de resolución de problemas. El resultado del aprendizaje es por tanto cognitivo. Pero eso es insuficiente para un momento histórico de posguerra fría donde los conflictos armados, la desigualdad económica y el resurgimiento de nacionalismos extremos motiva necesariamente a incluir un aspecto moral, oculto bajo principios cívicos, de ciudadanía mundial. Los Derechos Humanos cumplen el eje de esta idea de ciudadanía y, como he venido demostrando, también se convierten en el sustento ético de las políticas de calidad. Asimismo, el resultado de aprendizaje debe ser actitudinal y permitir un desarrollo saludable y pleno de los individuos. La triada trabajador, ciudadano y sujeto integral queda moldeada con relativa claridad. Ahora bien, para alcanzar estos logros, el sistema diseña una paradoja alrededor de la figura del docente: se afirma que se le empodera, pero se lo hace dentro de un sistema de control autoritario denominado evaluación docente. Esta contradicción será muy

notoria en la reforma mexicana actual, donde un actor relevante de la evaluación ha sido el tolete de la policía federal.

Un último elemento de la cita que quiero resaltar y que considero novedoso es que la renovación de la EPT ya no responde a sí misma. Ahora cobra sentido a partir de un proyecto global más amplio, el ya mencionado EDS, que arrancó un año antes con la Declaración de Aichi-Nagoya. En Japón, se reconoció el potencial de la educación para ofrecer los medios a los educandos que "les permitan transformarse a sí mismos, así como a la sociedad en la que viven, gracias al desarrollo de conocimientos, aptitudes, actitudes, competencias y valores necesarios para hacer frente a desafíos relacionados con la ciudadanía mundial" (UNESCO, 2014a: 1), aspectos necesarios para el desarrollo sustentable. También en dicha Declaración se reconoce el valor de "la diversidad cultural, el conocimiento local y tradicional y la sabiduría y las prácticas indígenas, y principios universales como los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la democracia y la justicia social" (UNESCO, 2014a: 1). Este último tema, no recuperado en Incheon, pero sí en el documento pedagógico *Replantear la educación* (UNESCO, 2015b), es sin lugar a dudas una novedad fundamental para el desarrollo de sociedades democráticas y plurales que no se puede soslayar, siempre y cuando no termine reproduciendo las lógicas de *supracognición* trabajadas en los capítulos anteriores. Y también se reconoce la calidad educativa. La EDS a su vez responde a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) del PNUD, donde el cuarto objetivo es garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos;[162] es decir, la calidad de la educación encuentra en el problema ambiental mundial y en la urgente necesidad de enfrentarlo un nuevo horizonte que da renovado impulso moral a su desarrollo.

162 Los otros 16 objetivos son: poner fin a la pobreza, hambre cero, buena salud, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y sostenible, trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación, infraestructura; reducir inequidades; ciudades y comunidades sostenibles; consumo responsable y producción; acción climática; vida marina; vida en la tierra; paz, justicia e instituciones fuertes; y alianzas para los objetivos (PNUD), en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>, consultado el 13 de octubre de 2015.

Para que las autoridades educativas firmaran en Incheon una nueva ampliación de la EPT, fue necesario tener las bases científicas y pedagógicas que le dieran sustento. Para esto, se publicaron desde Dakar en el año 2000 una serie de informes sobre las seis metas señaladas. Dos informes fueron dedicados a la calidad de la educación. Pero también los cambios políticos, económicos, sociales y culturales del siglo XXI obligaron a renovar la visión educativa de la UNESCO, por lo que se publicó en 2015 el documento *Replantear la educación*, texto que renueva la filosofía educativa de los informes Faure y Delors. Ninguno de los dos documentos que analizaré a continuación pudo, cronológicamente hablando, impactar en la reforma educativa mexicana que está en curso. Pero las influencias internacionales no son lineales y los discursos educativos no se producen únicamente en una reunión de ministros de educación. Más bien, en las declaraciones se concretan diversas procedencias discursivas que se han ido sedimentado con el paso de los años en escalas globales, regionales y nacionales. Por eso, hay aspectos que aparecen en las reformas mexicanas y otros que no, pero también porque suceden diversos fenómenos de histéresis, en lo que la historia nacional se ajusta a los procesos globales.

Asimismo, el análisis de ambos documentos muestra las imbricaciones conceptuales sobre la calidad educativa, al mismo tiempo que mantiene separadas las dimensiones pedagógicas y filosóficas de las ciencias sociales. La imbricación se da de diferentes maneras en cada documento. El informe de la EPT muestra cómo la imbricación de los discursos de los diferentes organismos internacionales, en especial BM, OCDE y UNESCO, tienen un corrimiento hacia un centro estadístico que termina por conjuntar los principios universales que rigen el derecho a la educación, con variaciones históricas de las teorías del capital humano y las tasas de retorno; es decir, la UNESCO, para sostener su filosofía, se basa en datos empíricos producidos e interpretados bajo los principios del BM y la OCDE. En cambio, en el documento filosófico y pedagógico, el proceso de imbricación se da a través de la inclusión de la oposición política en el discurso; el corrimiento es hacia un centro aparentemente consensado. De ahí que el humanismo, de origen europeo, pueda vincularse con las teorías de

resistencia y descolonizadoras –en parte contra ese humanismo universalista– de Franz Fanon y otros. Cada documento representa dos funciones en la misma racionalidad –contradictoria en sí misma–. Las ciencias sociales proporcionan los fundamentos empíricos, delimitan las poblaciones y las políticas que deben aplicarse sobre ellas, mientras que la filosofía encuentra una finalidad moral que permite el desarrollo de dichas políticas. Sin embargo, en ambos casos son los mismos científicos sociales haciendo pedagogía o haciendo ciencias de la educación, nada más que uno habla del tipo de educación que se requiere y el otro menciona la educación per se.

Crisis del aprendizaje universal

La reunión en Dakar, Senegal, en el año 2000, delimitó seis objetivos claramente mensurables. Como he analizado en el capítulo anterior, a pesar de que la calidad educativa es una especie de valor transversal que atraviesa a los seis, es también en sí misma un objetivo. El número seis pretende "mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y cuantificables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales" (UNESCO, 2000a). La definición de cómo pensar la calidad y sobre todo cómo medirla fue un largo proceso que tuvo dos dimensiones. La primera conceptual, mediante la cual se reconoce la pluralidad de definiciones posibles de la calidad educativa, por lo que se abandona la discusión y termina por reducirse a los mecanismos prácticos para su evaluación; es decir, la dimensión conceptual consistió en el proceso de simplificación del espectro político y la discusión ideológica que implica su definición al dejarla fuera de los debates, con el argumento del reconocimiento a la pluralidad, para centrarse exclusivamente en la base, lo indiscutido, lo verdadero que ofrece la investigación en ciencias sociales: indicadores, criterios y parámetros. La segunda es la propia definición de los indicadores de calidad a cargo del trabajo científico. Sobre esta última quiero centrar mi atención aquí, dado que la primera ya fue analizada con anterioridad. Lo haré

a partir de una breve síntesis histórica del concepto de calidad en los informes sobre la Educación para Todos publicados por la UNESCO entre 2002 y 2015, pues éstos son una fuente diáfana para ver cómo el peso de los aprendizajes cobra centralidad en la definición de las políticas educativas.

En el último informe del periodo Dakar –La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y Desafíos–, se presenta un balance general de los últimos 15 años y se define nítidamente el devenir histórico de la calidad educativa entre Senegal y Corea del Sur:

> En 2000, la labor de supervisar la calidad solo se entendía en términos de medición de insumos. En la actualidad, los resultados del aprendizaje se consideran fundamentales para examinar si se ha mejorado la calidad, aunque no deben ser el único criterio (UNESCO, 2015b: 24).

La nueva ubicación de los resultados de aprendizaje como núcleo de la calidad educativa vino acompañada de un crecimiento exponencial de las evaluaciones nacionales, pasando de 34 por ciento de los países analizados en la vuelta de siglo XX a 69 por ciento en 2013. Estos datos son una muestra, para los autores del informe, del "compromiso activo de los países con el imperativo de la calidad del programa de la EPT" (UNESCO, 2015b: 24). El vértigo evaluativo implicó la expansión de un modelo de evaluación de la calidad y de la conformación de instituciones nacionales capaces de aplicar exámenes masivos de legitimación de la *supracognición*. De ahí que toda reforma educativa centrada en la evaluación sea de aprendizajes o de desempeño docente –como la mexicana– sea epistemológica.[163]

163 La evaluación como instrumento de la política de calidad prescribe determinadas formas de enseñanza, así como determinadas maneras de pensar la realidad y la selección de conocimientos que deben trasmitirse de una generación a otra. Las competencias implican ciertas formas de enseñanza y ciertas formas de organizar el pensamiento. Por tanto, la evaluación de docentes, por ejemplo, no sólo modifica las condiciones laborales, sino que obliga a enseñar de un solo modo para poder ascender en la jerarquía magisterial y por tanto termina por convertirse en el currículo prescrito. Lo mismo sucede con la evaluación de aprendizajes, donde el programa puede prescribir un tipo de conocimiento, pero el que se terminará por enseñar es el que se pregunta en los exámenes. Por eso, los libros de texto para educación secundaria en México de 2011 incluían preguntas tipo PISA o tipo ENLACE.

El modelo de evaluación de la calidad de la educación se definió desde el primer informe y se reformuló en 2005, en un documento centrado en el imperativo de la calidad. El modelo estudiaba la interrelación entre insumos-procesos-resultados-contexto. Como insumos, consideraba los aspectos escolares (currículo, libros de texto, calificación docente), las características de los estudiantes (habilidades, aptitudes, salud, nutrición y género) y las características del hogar y la comunidad (actitudes parentales, condiciones del mercado laboral y factores religiosos y culturales). Los procesos se enfocaban en el clima escolar y las estrategias de enseñanza y aprendizaje (métodos activos, tiempo real de enseñanza, evaluación, tamaño de los grupos, uso del lenguaje). Como resultados, básicamente se consideraron los logros cognitivos o de aprendizaje en alfabetización, competencias genéricas, ciudadanía y actitudes hacia el aprendizaje. Por último, evaluar los contextos implicaba observar aspectos macroeconómicos, estabilidad política, gobernanza basada en la descentralización, los estándares educativos nacionales, la contratación docente y la participación comunitaria, entre otros. Medir estos elementos era difícil, pues los más fáciles de distinguir eran los insumos y los contextos, mientras que los procesos dentro de la escuela y los resultados eran la "caja negra" del modelo; espacio hacia el que se deberían focalizar cada vez más los estudios (UNESCO, 2002: 81). Por el momento, ante lo hermético de la "caja negra escolar", el índice de desarrollo educativo (IDE), instrumento utilizado para medir los avances de los seis objetivos de Dakar, se concentró en la inversión pública en educación, en lo índices de repetición y expulsión en quinto año de primaria y sobre todo en el porcentaje de alumnos por docente (PAD).

Para 2005, el modelo se simplificó y modificó sus objetivos, pero no cambió su estructura. La variación más significativa fue que se dejó de llamar Marco para la Evaluación de la Calidad Educativa (UNESCO, 2002) para nombrarse Marco para Comprender la Calidad Educativa. Este matiz no es menor, pues al mismo tiempo que la evaluación de los aprendizajes irá ocupando un lugar relevante en la calidad, ésta deja de ser evaluada en su conjunto para, básicamente, ser comprendida. La comprensión implica que la calidad de la educación es una realidad ya dada, a priori, a la construcción

de los marcos y por tanto es algo externo al propio modelo teórico y operativo que la constituye. Si es una realidad y no algo construido por los organismos internacionales o por las políticas públicas nacionales, es fácil convertirla en derecho humano o algo intrínseco al derecho a la educación. El carácter a priori no significa que no sea posible transformarla, sino simplemente que la calidad es un carácter esencial, irreductible, de todo proceso educativo.

Otras modificaciones, más técnicas que conceptuales, son una reducción de factores a evaluar. Por ejemplo, en los insumos, se limita a las características de los educandos, como aptitud, perseverancia, disposición para la escolarización, conocimientos previos y obstáculos de aprendizaje (UNESCO, 2005a: 39), descartando indicadores escolares y de la comunidad. Los procesos, por su parte, se convierten en aspectos facilitadores, al igual que los contextos amplios que se mencionan. Por último, los resultados se reducen, al desaparecer la separación entre estándares y logros y limitarse a cuatro tipos: competencias básicas en lectura, escritura, aritmética; aptitudes prácticas para la vida cotidiana; competencias creativas y afectivas; y valores y ventajas sociales. Los movimientos internos del modelo, en sus aspectos técnicos, tampoco son menores, pues la centralidad en el educando y en los resultados de aprendizaje lleva fácilmente a un ocultamiento de gran envergadura: el responsable primero y último de los resultados es el alumno; es decir, la responsabilidad del sistema queda reducida al alumno y a su falta de perseverancia o a su rechazo a la escolarización. Supongamos que nos encontramos en una condición ideal en sus elementos de procesos de calidad educativa: el clima escolar es idóneo, los recursos humanos son excelentes, hay suficientes materiales didácticos, los tamaños de las clases son adecuados, las instalaciones son modernas y están limpias, y el director se caracteriza por un liderazgo incuestionable, pero los resultados de los estudiantes en evaluaciones internacionales no son lo suficientemente competitivos. La culpa de lo anterior entonces se encuentra en los estudiantes; esto es, si los alumnos no aprenden lo que dicen los exámenes, la responsabilidad es de ellos y no de los propios exámenes. Esto no se puede sostener, pues el tipo de conocimiento que se impone también es un

determinante fundamental; determinante que se da por hecho y no se discute, y de ahí que su falta de cumplimiento acarree una crisis de aprendizaje.

El peso del aprendizaje sobre los procesos de formación en los informes de la EPT se profundiza con el paso de los años. Ya en 2007, con el crecimiento exponencial de las evaluaciones regionales, internacionales y nacionales, los resultados de dichos exámenes son parte constitutiva del informe. Un año después, reconociendo que estas evaluaciones son perfectibles, se sostiene que todas las evaluaciones "confirman que la calidad de la educación constituye un problema" (UNESCO, 2008b: 78), por lo que se exige que "las autoridades encargadas de la educación encuentren medios para mejorar los niveles de conocimientos y las competencias de los alumnos" (UNESCO, 2008b: 79), y así poder reducir las desigualdades de aprendizaje entre diferentes países pero, sobre todo, dentro de una misma nación. En el diagnóstico, viene el remedio. En los informes siguientes, la estrategia discursiva, mediante la cual se reconocen las debilidades del modelo, pero al mismo tiempo se imponen como inevitables, se va consolidando, por ejemplo, el reconocer que en

> teoría, los resultados de aprendizaje comprenden el conocimiento de las materias, competencias y competencias más generales, actitudes sociales, valores y comportamientos morales. En la práctica, el aprendizaje de los alumnos se evalúa principalmente en términos de la comprensión cognitiva, o bien, las competencias (UNESCO, 2009: 116).

Sin embargo, a pesar de "estos inconvenientes, los resultados del aprendizaje son probablemente la medida por aproximación más adecuada de la calidad media de la educación" (UNESCO, 2010: 371).

Por tanto, los resultados de aprendizaje –en especial la desigualdad de resultados– se van convirtiendo poco a poco en parte constitutiva de la justicia social basada en la equidad y, agrego yo, en la inclusión diferencial.

Los resultados internacionales del modelo TIMSS y PISA o regionales como el SERCE para América Latina comienzan a delinear una tragedia. Las desigualdades entre países ricos y países pobres o entre

las existentes dentro de una nación, los bajos rendimientos en comprensión lectora y pensamiento matemático ya mostraban en 2010 un déficit de calidad. Tal carencia de calidad sólo podía concluir en una crisis del aprendizaje. Una vez más, como ya se venía haciendo desde la década de los sesenta del siglo XX, la perspectiva catastrofista fue necesaria para naturalizar procesos de imposición, en este caso de imposición cognitiva. Lo hizo Philip Coombs en 1968 para introducir el concepto de calidad educativa y ahora se hace con el tono urgente de solucionar el problema, extendiendo a todo lo ancho del mundo la crisis educativa y así poder prefigurar nuevos futuros a través de las soluciones ya prediseñadas. Para su perpetuación, la calidad educativa, al igual que el capitalismo, parece requerir sus crisis recurrentes. A cargo de la expansión de la idea de crisis de aprendizaje estuvo el informe de 2013/2014 de la EPT dedicado al objetivo 6 de Dakar; es decir, al objetivo de la calidad educativa convertida en resultado de aprendizaje.

El tono del texto es acuciante y en última instancia condicional. No hay una definición concreta de lo que es crisis de aprendizaje, pero se puede entender con facilidad a partir del diagnóstico –basado en evaluaciones masivas– en el que se demuestra que 130 millones de niños al concluir la educación primaria no son competentes en lectoescritura y aritmética, a los que se suman otros 120 millones que no adquieren las habilidades porque son excluidos de los sistemas educativos nacionales (UNESCO, 2014b: 22). Por tanto, la crisis de aprendizaje significa que los estudiantes, o más exactamente que muchos jóvenes y niños tanto de países ricos, pero sobre todo de países pobres, no adquieren las nociones básicas. Las consecuencias de dicha crisis de aprendizaje son multidimensionales y sobresalen las dificultades que estos niños y jóvenes tendrán para superar la línea de pobreza y el costo de 10 por ciento del presupuesto destinado a la educación global, al no producir ningún tipo de retorno ni para los individuos ni para las naciones (UNESCO, 2014b: 23). Pero también porque deja atrás una estela de analfabetismo que reproduce y aumenta las condiciones de desigualdad en el mundo. La urgente solución, "si se quiere acabar con la crisis del aprendizaje" (UNESCO, 2014b: 340) "es contratar a los mejores candidatos a docentes, im-

partirles una formación apropiada, asignarles un destino donde más se los necesita e incentivarlos para que contraigan un compromiso a largo plazo con la enseñanza" (UNESCO, 2014b: 206).[164]

Definir qué es la crisis del aprendizaje es fácil –los niños y jóvenes no aprenden–, lo difícil es saber qué es aprendizaje y qué es lo que deberían de aprender los niños y jóvenes en todas las escuelas, en todos los grados, en todos los países del mundo y todos, más o menos, al mismo tiempo. Para responder a tan laboriosa cuestión, están las ciencias sociales, su imbricación con los manifiestos políticos y su potencial capacidad de definir indicadores de un aprendizaje universal. En un documento de difusión de la UNESCO que precedió al informe de la EPT 2013/2014, se define aprendizaje como el proceso mediante el cual las personas adquieren conocimientos, competencias y actitudes. A su vez, el aprendizaje de calidad engloba el proceso de adquisición, de manera amplia y profunda, de los conocimientos, las competencias y las actitudes necesarias para participar plenamente en su comunidad, la capacidad de expresar sus ideas y desarrollar su talento para contribuir positivamente con su sociedad (UNESCO, 2013: 1). Esta amplia definición es omniabarcante, lo que permite, de forma declarativa, que cada nación o cada contexto escolar pueda entender por conocimientos, competencias y actitudes lo que su historia y su cultura les dicta. Sin embargo, si la UNESCO acepta toda definición cultural posible de lo que es conocimiento, se hace imposible evaluarla y por tanto deja de ser universal. Lo importante es, entonces, controlar las métricas de medición del aprendizaje, pues es a través de ellas que se define el currículo impuesto. Una vez más se da

164 El informe propone, en el formato de decálogo tan recurrido en el mundo educativo, seguramente por su remembranza con los mandamientos divinos del viejo testamento y del peso del mundo judeocristiano en los organismos internacionales, diez principios rectores centrados en la figura docente: 1) atraer a los mejores docentes; 2) mejorar la formación docente para que todos los niños puedan aprender; 3) disponer de docentes donde más de necesitan; 4) preparar a educadores y tutores de docentes para prestar ayuda a éstos; 5) destinar a los docentes adonde más se los necesita; 6). ofrecer una carrera y una remuneración competitivas para retener a los mejores docentes; 7) mejorar la gestión de los docentes para obtener la mayor repercusión; 8) proporcionar a los docentes planes de estudios innovadores para mejorar el aprendizaje; 9) fomentar las evaluaciones en las aulas para ayudar a los docentes a reconocer cuáles son los alumnos que corren el riesgo de no aprender y prestarles apoyo; 10) proporcionar mejor información sobre los docentes capacitados (UNESCO, 2014b: 44-47).

el proceso operativo de reducir la pluralidad a través de la técnica. El diablo, como se dice coloquialmente, está en los detalles.

Los pormenores de qué se entiende por aprendizaje como fuerza hegemónica fueron definidos en 2010 por la OCDE y continuados por la UNESCO, primero a partir de la noción de aprendizaje universal y después reeditando el texto original de la Organización, *Nature of learning,* en 2016. Este documento es la fiesta de bienvenida al regreso del hijo pródigo, el conductismo escondido en la ciencia cognitiva o ciencias del aprendizaje. Las razones esgrimidas para promover la centralidad del aprendizaje son las mismas que las expuestas en el Informe Faure dos décadas y media antes: época de acelerados cambios, desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y economías basadas en el conocimiento, a lo que se agrega el avance de la investigación de las ciencias del aprendizaje y la falta de éxito de las reformas educativas planteadas por el organismo, por lo que es necesario buscar caminos innovadores. Este último problema se achaca a las formas de aplicación de las reformas, pero sobre todo a las formas tradicionales de enseñanza, declaradas por los expertos anacrónicas e insuficientes para el siglo XXI (Dumont, Instance y Benavides, 2010) y no, como también podría concebirse, a la resistencia ideológica contra las reformas de la calidad, el rendimiento y la evaluación omnipresente y jerárquica. *Nature of learning* también tiene el objetivo de resolver el problema de la gran desconexión entre investigación por un lado y las prácticas y políticas, por otro, lo cual es parcialmente falso, pues como he demostrado ampliamente, atrás y dentro de las políticas de la calidad de la educación está la investigación. Asimismo, la desconexión busca constantemente la causa del desfase en la tradición pedagógica; es decir, en una especie de déficit colonial (Chatterjee, 2008) de la escuela y nunca se pregunta la posible inoperancia o irrelevancia de la política para la inmensa mayoría de los docentes, de los alumnos y de los padres de familia. Por esto y por lo que seguiré exponiendo a continuación, la naturaleza del aprendizaje y el desarrollo de un aprendizaje universal son una imposición supracognitiva de extraordinaria violencia simbólica.

La naturaleza del aprendizaje parte de la convicción de que el aprendizaje es uno, pues son respuestas biológicas del Sujeto Uni-

versal que conjuntan cognición, emoción, motivación, y no de acciones de los individuos culturales y diversos de la sociedad. Este ejercicio elemental, viejo y eficaz a la vez, tiene la finalidad de despolitizar y naturalizar el acto de poder que se ejerce. Para esto, el documento de la OCDE, coordinado por Hanna Dumont, David Istance y Francisco Benavides, realiza una estrategia dialéctica simple, en la que se contraponen dos visiones distintas sobre un mismo tema en las ciencias del aprendizaje, para concluir que la solución es el punto medio entre ambas. Asimismo, el posicionamiento consecuente se enumera en hallazgos incuestionables y que definen tanto lo que es el aprendizaje como las formas en que se deben crear, de nuevo universalmente, los ambientes de aprendizaje. En este sentido, es un libro representativo del modelo de pensamiento *supracognitivo,* al mismo tiempo que una pedagogía de los expertos. El último aspecto se divide en siete cabalísticos principios para la creación de ambientes de aprendizaje eficaces: el estudiante al centro, por lo que se debe organizar a partir de identificación como actor principal –no el docente o el conocimiento–; la naturaleza social del aprendizaje, a lo que responden las estrategias colaborativas dentro del aula –sociabilidad no contexto cultural–; las emociones como parte constitutiva del proceso, donde los refuerzos positivos o negativos por parte del docente son centrales para impulsar u obstaculizar el aprendizaje –no las pasiones, sufrimientos, miedos–; las diferencias individuales basadas en las experiencias previas de los alumnos –no en estructuras cognitivas diversas–; ser inclusivas –no de la diversidad cultural, sino que todos accedan al mismo tipo de aprendizaje– y, no podía faltar, evaluación para el aprendizaje –y no como práctica del control de los resultados–. El conjunto de estos elementos de la pedagogía del aprendizaje no es nuevo y no se requería la neurociencia para saberlo. Sin embargo, como esto lo saben los autores de la OCDE, sostienen que la novedad está en el conjunto de todas en una sola propuesta.

Con un lenguaje repleto de referencias computacionales, económicas y de talleres artesanales –interfaz, negociación, rendimiento, producción, aprendices–, se declara la urgencia de llevar a las escuelas las competencias del siglo XXI. La competencia central del Apren-

dizaje o modelo supracognitivo que se interpela desde la OCDE es la adquisición de la habilidad adaptativa, "es decir, la capacidad de aplicar con flexibilidad y creatividad los conocimientos y las habilidades adquiridas de manera significativa en una variedad de contextos y situaciones" (Dumont, Instance y Benavides, 2010: 24).[165] Esta competencia es la que se ubica jerárquicamente por sobre todas las demás, pues es un aprendizaje constructivo, autorregulado, situado y colaborativo (*constructive, self-regulated, situated and collaborative o CSSC learning*) (Dumont, Instance y Benavides, 2010: 48). Estos elementos son centrales para definir la competencia universal. El primer elemento es que el sujeto es un actor participativo en el proceso de aprendizaje; el segundo es que según las investigaciones situadas mientras mayor autorregulación tengamos de nuestros procesos cognitivo –incluidos conocimientos, emociones y motivaciones– más eficazmente aprenderemos; el tercero es que la situación en la que nos encontramos y el problema particular que queremos resolver determina los procesos de aprendizaje y, por último, nuestro aprendizaje es social.[166]

La epistemología del aprendizaje se define en la síntesis de las investigaciones de las ciencias cognitivas en diez puntos. Este capítulo estuvo a cargo de Michael Schneider y Elsbeth Stern. El decálogo, estrategia discursiva utilizada comúnmente por los organismos internaciones y los políticos nacionales, es revelador de los componentes naturales y, por tanto, universales, de los descubrimientos hechos por la ciencias cognitivas. Todos son importantes para la idea de aprendizaje, pero sólo me detendré en tres para su lectura

165 Utilizo la citación del documento original en inglés, porque fue la primera edición y porque corresponde a los años que estoy trabajando en este apartado, pero uso la traducción de la UNESCO de 2016.

166 Esta competencia engloba otras más puntuales, ya conocidas por la calidad de la educación y necesarias para la sociedad del conocimiento: generar, procesar y clasificar información compleja; pensar en forma sistemática; tomar decisiones considerando distintos elementos de prueba; formular preguntas relevantes sobre distintos temas; adaptarse y ser flexible ante información nueva; ser creativo, justificar y resolver problemas en el mundo real; adquirir una comprensión profunda de conceptos complejos; manejar medios de comunicación y trabajar en equipo, tener habilidades sociales y de comunicación. Un resumen de la propuesta de la OCDE puede verse en la *Guía del practicante* (OCDE, 2010c).

política:[167] el primero es la jerarquización de conocimientos. Esto sigue un principio de clasificación ilustrado que distingue lo básico de lo complejo y sus múltiples puntos intermedios, lo cual es difícil de rebatir. Pero cuando la jerarquización se ejemplifica como conocimiento sistemático de la educación formal frente a la educación informal de los pueblos no occidentales (Dumont, Instance y Benavides, 2010: 45) se comienza a establecer una jerarquía cognitiva-cultural; situación que se reproduce al no considerar ninguna forma de aprendizaje fuera de Occidente; es decir, de cómo piensa la mayor parte del mundo.

El segundo punto a leer políticamente es el riesgo de lo emocional. No se trata de rechazar lo emocional, sino la dimensión conductista del estimulo-respuesta y, sobre todo, recordando que en la historia de la educación lo emocional ha jugado un papel central en muchos procesos sociales y políticos más amplios, como el nacional-socialismo alemán en la década de los treinta del siglo XX. Lo emocional, se puede inferir, puede tener grandes ventajas pedagógicas, pero la identidad emocional y la enseñanza conductista detrás de la OCDE –pues no habla de amor, pasiones, tristeza o alegrías, sino de positivo y negativo– implica riesgos no menores.

Por último, la cultura del rendimiento, el esfuerzo y la calidad, que engloba este enfoque. Nadie niega la exigencia que se requiere para estudiar, pero las propuestas pedagógicas que surgen de esta idea de aprendizaje, que se pueden ver también en otros tantos documentos del organismo, roban al niño el juego y el ocio a los que toda infancia tiene derecho. En una propuesta de rendimiento, de autocontrol, de motivación personal, no hay tiempo para más. Es un mundo, pido perdón ante tanta coloquialidad, en el que hay emociones y cog-

167 Los diez hallazgos son: "1) lo lleva a cabo esencialmente el alumno; 2) debe tener muy en cuenta los conocimientos previos; 3) requiere la integración de estructuras de conocimientos; 4) equilibra la adquisición de conceptos, capacidades y competencias metacognitivas; 5) construye estructuras de conocimiento complejas organizando jerárquicamente conocimientos más básicos; 6) puede utilizar de manera valiosa estructuras en el mundo exterior para organizar estructuras de conocimiento en la mente; 7) está acotado por las limitaciones de la capacidad humana para el procesamiento de la información; 8) resulta de una interacción dinámica entre la emoción, la motivación y la cognición; 9) debe construir estructuras de conocimiento transferibles, y 10) requiere tiempo y esfuerzo" (Dumont, Instance y Benavides, 2010: 69). Traducción mía.

nición pero no hay amor, en el que los jóvenes no pueden tener una tarde libre para quererse, ir al cine o disfrutar del arte, pues esto es pérdida de tiempo, éste debe estar dedicado al aprendizaje productivo, autorregulado, eficiente; esto terminará reproduciendo lo que Monod (2015) ya denunciaba hace 20 años: las nuevas patologías sociales producidas por la cultura del rendimiento y el autocontrol.

Apenas un par de años después, la UNESCO y el *think tank* privado, The Brooking Institution, con sede en Washington y con una larga trayectoria de investigación –e influencia– en políticas públicas relacionadas con los ámbitos políticos, económicos y en menor grado educativos de escala internacional, se reunieron en 2012 para definir los indicadores del aprendizaje universal. El objetivo fue realizar una propuesta de definición operativa de aprendizaje universal y establecer mecanicismos globales de evaluación de los aprendizajes para dar solución a largo plazo a la crisis cognitiva mundial que se sufría, y que tres años después se sigue padeciendo. La Comisión Especial sobre Métricas de Aprendizaje delineó siete recomendaciones para alcanzar el aprendizaje universal, algunas más políticas y otras más epistemológicas. En el primer grupo de recomendaciones, se pueden conjuntar aquellas dedicadas al cambio de paradigma de la política educativa global; es decir, pasar del enfoque de cobertura y acceso al de "acceso universal *más* aprendizaje" (UNESCO/The Brooking Institute, 2013: 10); al apoyo financiero a los países en desarrollo para la creación de sistemas de evaluación robustos; al enfoque de equidad; a la evaluación como un bien público, y a la importancia de tomar medidas a partir de los resultados obtenidos. En el segundo grupo, minoritario a pesar de proponer un aprendizaje universal, se encuentran las recomendaciones de índole epistemológicas. En él, se propone el desarrollo de competencias concentradas en siete dominios de aprendizaje y, finalmente, la reducción de estos siete dominios en siete indicadores que combinan diferentes dimensiones de la calidad. Me interesa discutir aquí las competencias del aprendizaje universal, dado que son ejemplo notorio de la calidad educativa como política para la imposición de una *supracognición* universal, al mismo tiempo que permiten jerarquizar los resultados y establecer principios legítimos de inclusión diferencial.

La Comisión estructuró las competencias de aprendizaje tomando en cuenta cuándo, dónde y qué deben aprender los niños y los jóvenes para desarrollar "el conocimiento y [las] habilidades que necesitan para ser ciudadanos productivos en el mundo" (UNESCO/The Brooking Institute, 2013: 9). Para esto, el cuándo se dilata, como se venía haciendo desde la década de los setenta, como a lo largo de toda la vida, pero dado que el proyecto tiene la intención de impactar sobre todo a niños y jóvenes, establece tres etapas: infancia temprana (0-8 años de edad), primaria (5-15 años de edad) y posprimaria (10-19 años de escolaridad). El dónde retoma la propuesta de Jomtien de una educación ampliada, donde la escuela y la sociedad borran su límites para convertirse ambos en espacios de aprendizaje, la sociedad ofrece múltiples formas educativas no sistemáticas y sobre todo no formales, y la escuela difumina sus fronteras en "una amplia definición de 'escuela' o 'aula' ya que los programas de aprendizaje práctico y en línea son cada vez más frecuentes" (UNESCO/The Brooking Institute, 2013: 22).

Finalmente, el qué se englobó en siete dominios: bienestar físico, social-emocional, cultura y artes, alfabetismo y comunicación, perspectivas de lectura y cognición, conocimientos básicos de aritmética y matemática, y ciencia y tecnología.[168] Cada uno se subdivide en diversos estratos según las etapas de desarrollo de los niños y los jóvenes. No es mi intención profundizar por el momento en ellos, sino tan sólo resaltar el esfuerzo por establecer desde un *locus de enunciación* muy poderoso, los dominios de aprendizaje que establecen en la escala global, formas de organizar, enseñar y evaluar todo conocimiento escolar. Este todo es parte importante de la inclusión diferencial, pues al mismo tiempo que se universaliza, el lugar que ocupan los saberes sociales de diversos pueblos no representados en la comisión queda en algo muy genérico denominado conocimiento cultural (UNESCO/The Brooking Institute, 2013: 42). Asimismo, la *supracognición* se establece a partir de lo que se define como en-

168 La influencia de este documento en México es notoria. El texto *Fines de la educación en el siglo XXI* (SEP, 2016b) está basado en el documento de la UNESCO, pero la similitud no es una simple adaptación o imposición, es más bien un ejemplo claro del fenómeno de histéresis. Profundizo en ello en el último apartado del presente capítulo.

foque cognitivo en el que, por ejemplo, el pensamiento crítico se prescribe como una habilidad de pensamiento y no como un posicionamiento político que se preocupa por develar las relaciones de poder dentro de las estructuras sociales existentes.[169]

La reformulación de estos dominios en indicadores es fundamental, pues cabe suponer que al ser los criterios que definirán los contenidos y las lógicas epistemológicas de los instrumentos de evaluación, puede convertirse en el peligrosísimo e imperial currículo universal, poder que en cierta forma sustentan hoy PISA y en menor medida el TIMSS. Es, además, un espacio privilegiado para que los expertos, bajo la protección de su habilidad técnica, se sustenten como prefectos de una especie nueva de congregación para la doctrina de la fe, que guíe las políticas educativas globales hasta 2030. Los siete indicadores son: aprendizaje para todos (ingreso y lectura); edad y educación importante para los aprendizajes (incluye a quienes permanecen y a quienes abandonan la escuela); lectura (medida en educación básica a estudiantes de tercero grado y al finalizarla); aritmética (medida al finalizar la primara y al finalizar el primer ciclo de educación secundaria); preparación para aprender (de base cognitiva y con el principio de aprender a aprender); ciudadano del mundo (mide la demostración de actitudes y valores para tener éxito en la comunidad), y amplitud de oportunidades de aprendizaje (inclusión curricular de los siete dominios de aprendizaje).

La definición operativa del aprendizaje universal es parte de un proceso más amplio de políticas educativas dentro del que se encuentran propuestas del Banco Mundial y la Secretaría General de las Naciones Unidas. En 2012, el secretario general de la ONU, Ban

169 La definición de pensamiento crítico en educación es compleja y no existe un consenso. Digamos que hay dos grandes tradiciones. Por un lado, la emergida en el siglo XVIII de la mano de Immanuel Kant, quien sostenía que todo debería ser sujeto a crítica, incluso la propia crítica, desde una perspectiva fundamentalmente analítica. De ahí, realizando un salto histórico excesivo, pasa al método científico, para en la segunda mitad del siglo XX convertirse en un conjunto de operaciones cognitivas ordenadas y mensurables. La otra tradición cobra fuerza a partir de Karl Marx y en especial en el siglo XX con la Escuela de Frankfurt. Aquí la crítica es más que los simples pasos analíticos, se dirige hacia la denuncia y la luchas contra diversas formas de dominación, incluso contra la propia reducción de la crítica al análisis. La calidad educativa ha luchado contra la segunda tradición para borrar de la palabra crítica toda dimensión política y dejarla en manos de la cognición.

Ki-moon, implementó la Global Education First Initiative (GEPI) con tres objetivos: escolarizar a todos los niños, aprendizaje de calidad y ciudadanía global. El uso del concepto aprendizaje de calidad es una muestra más del proceso histórico de cómo la calidad educativa, convertida en derecho humano, se imbrica cada vez más con la noción de aprendizaje, lo que llevará a decir que el derecho a la educación es el derecho humano al aprendizaje, o más bien, el derecho a aprender, definido por la Comisión Especial para la Métrica del Aprendizaje. Pero incluso hay un antecedente que no puede soslayarse, pues la calidad como aprendizaje y las políticas de aprendizaje tienen una procedencia muy clara en las políticas del Banco Mundial. Primero con su influyente informe de 2006, *From schooling access to learning outcomes: an unfinished agenda: an evaluation of world bank support to primary education*, en el que se defiende el aprendizaje como enfoque de enseñanza por su relación directa con el crecimiento económico de las naciones. Segundo, por las estrategias en educación 2020 del BM, donde se defiende que

> la nueva estrategia se centra en el aprendizaje por un motivo muy simple: el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza dependen de los conocimientos y las capacidades que adquieren las personas, no de la cantidad de años que pasan en un aula

Es decir, de las capacidades de la fuerza de trabajo, medidas por el desempeño en las evaluaciones de PISA y TIMSS (BM, 2011: 3). Y, aún más allá, establece un mecanismo de control para fomentar las evaluaciones nacionales internacionales: "el Banco concentrará cada vez más su asistencia financiera y técnica en las reformas del sistema educativo que promuevan resultados de aprendizaje", por lo que se dedicará

> a ayudar a los países asociados a crear la capacidad nacional de gobernar y gestionar el sistema educativo, aplicar normas de calidad y equidad, medir el desempeño del sistema en función de los objetivos educativos nacionales y respaldar la formulación de políticas y la innovación fundadas en pruebas (BM, 2011: 6).

Tanta relación directa entre medición educativa e intervención de los organismos internacionales en asuntos nacionales era demasiado obvia e impopular, por lo que fue necesario replantear la mirada humanista de la UNESCO en un documento filosófico y político; este documento se tituló *Replantear la educación ¿hacia un bien común mundial?*

La pedagogía de los expertos

En la lucha por el predominio de unos saberes disciplinarios[170] sobre otros por construir categorías, significados, sentidos y jerarquías de las realidades educativas, la pedagogía y las humanidades son las grandes perdedoras. Con el surgimiento, a mediados del siglo pasado, de los estudios sobre políticas públicas en general y educativas en particular (Rivzi y Lingard, 2013), se fue asentando en la racionalidad de los hombres en el poder, el principio de medición –o evaluación– como criterio científico para sustentar las decisiones polí-

170 Se entiende por saber disciplinar aquel conjunto de normas, contenidos, metodologías, principios teóricos y prácticas de investigación que con pretensiones científicas se legitiman socialmente como portadores de un saber específico (Foucault, 1998). Son lugares epistemológicos fundados por un estrecho nudo entre el saber y el poder. La economía, la sociología, la psicología, las ciencias de la educación y la pedagogía, y tantas otras ciencias o humanidades son saberes disciplinarios, tanto por hablar sobre un referente empírico determinado (educación en este caso) como por disciplinar las formas en que debe construirse ese conocimiento. El saber y el poder se unen en el saber disciplinar. En cierta medida, la noción de lugar epistemológico expuesta por Michel de Certeau (1993) y la noción de epistemología social propuesta por Thomas Popkewitz (2000) están próximas a esta noción de saberes disciplinarios. Este último autor trabaja estas luchas por la hegemonía. Las relaciones institucionales, en especial dentro de los procesos de escolarización, están constituidas por determinadas formas de poder y saber o, más exactamente, hacen "hincapié en la inserción relacional y social del saber en las prácticas y problemas del poder" (Popkewitz, 2000: 27). Sin embargo, a diferencia de Popkewitz que se interesa por la epistemología social para ver cómo las reglas sociales y las relaciones de poder configuran el conocimiento sobre la escolarización (Popkewitz, 2000: 39), lo que aquí me interesa es tanto los mecanismos de construcción de los conocimientos escolares, producidos por la historia de la calidad de la educación, como el tipo de conocimiento producido por dicho proceso o lo que he denominado *supracognición*. El proceso me interesa en cuanto explicación del producto. Asimismo, se comparte con el autor estadunidense la convicción de que no "existen esquemas universales de razón y racionalidad, sino sólo epistemologías socialmente construidas que representan e incluyen las relaciones sociales" (Popkewitz, 2000: 44).

ticas. La economía, la ciencia política, la sociología y la psicología con sus métodos cuantitativos y su realidad convertida en número (Vera, 2016) expulsaron de la reflexión educativa y de los espacios de poder a los pedagogos y a los maestros; es decir, a la reflexión filosófica y artística por un lado y a la observación cultural y sensible de la intervención pedagógica dentro del aula por otro. El resultado es paradójico. Las ciencias sociales o, más bien, ciertos enfoques neopositivistas y cognoscitivistas de las ciencias sociales y las ciencias de la conducta, descentran el análisis sobre la educación del meollo de todo este asunto, las relaciones intersubjetivas entre docentes, alumnos, saberes y culturas que se dan primordialmente, si nos referimos al sistema educativo formal, dentro del salón de clase. En cambio, estos saberes sociales tienden a mirar desde lo macro, desde una supuesta jerarquía superior que les permite revelar, con cifras muy exactas, verdades ya mencionadas por la pedagogía desde el siglo XVII. Por ejemplo, Jan Amos Comenio aseveraba en su *Didáctica magna* la importancia de los materiales didácticos y su cercanía con las características de los alumnos,[171] afirmación que ahora se esconde dentro de otras palabras y oraciones, como aquellas que afirman que los materiales didácticos deben ser de calidad; es decir, pertinentes y relevantes, pues está demostrado que si no lo son, producen efectos contrarios a los deseados. Estas verdades científicas, ya sabidas por la pedagogía, son fundamentales para la toma de decisiones desde los organismos internacionales y los ministerios nacionales. La calidad educativa, como he demostrado ampliamente ya, es un concepto idóneo para sustituir el pensamiento filosófico y la práctica educativa del docente por el pensamiento de cierto tipo de ciencia social. Dos casos muy notables en México son Carlos Muñoz Izquierdo y su

171 Comenius afirmaba: "Las cosas mismas animan a la juventud si están al alcance de su edad y se exponen con claridad, mezclando, desde luego, las jocosas o en realidad serias y siempre agradables. Esto es, mezclar lo útil con lo dulce" (1986: 143) y más adelante prescribía sobre los libros, cuidadosamente escritos, pero al alcance de todos: "Los libros o cuadernos indicados deben adaptarse perfectamente a nuestros principios […] de facilidad, solidez y brevedad en todas las escuelas, tratándolo todo llanamente con fundamento y cuidado para que constituyan una exactísima imagen de todo el universo (que ha de granarse en el alma). Y con gran encarecimiento advierto que todo debe estar expuesto con llaneza y en lenguaje corriente, a fin de que ilumine de tal manera a los discípulos que pueden comprender de un modo natural, y sin necesidad de Maestro, cuantas enseñanzas encierre" (1986: 185-186).

discípula Sylvia Schmelkes, esta última miembro de la comisión de alto nivel que escribió el texto *Replantear la educación*.

Sin embargo, lo paradójico no está en la imposición de unos saberes disciplinares sobre otros o en la repetición de conocimientos pedagógicos con significantes surgidos de las ciencias sociales. Lo paradójico consiste en que a pesar de descentrar la reflexión educativa, reducir al máximo los principios filosóficos que guían las prácticas educativas, minimizar los elementos subjetivos de los procesos educativos, al final los organismos internacionales y el grupo de expertos que producen la larga duración de las políticas educativas deben inventar los principios pedagógicos –y filosóficos– que den sustento a las políticas de escala global o nacional. En un símil histórico, y como tal inexacto pero demostrativo, este hecho es semejante al proceso de conquista y evangelización española en América durante el siglo XVI, cuando la expansión e imposición de la doctrina cristiana –otro ejemplo de adaptación de materiales didácticos a contextos específicos– fue el argumento moral de la conquista armada e instrumento político para contrarrestar la leyenda negra esgrimida por los enemigos del imperio español. El Informe Faure, el Informe Delors y ahora el texto *Replantear la educación* son resultado de este proceso paradójico. En el último caso, es la justificación moral a la política punitiva de evaluación de la calidad de la educación y de medición de los aprendizajes. Sin embargo, en todos estos informes siempre se mantiene la brecha entre la educación como proceso subjetivo y la educación como número, como hecho objetivo.[172]

Al igual que la calidad educativa, concepto que no acepta contrarios, a primera instancia es difícil oponerse a los principios éticos que subyacen en el documento *Replantear la educación*, publicado

172 Describir los procesos mediante los cuales uno o varios saberes disciplinares se imponen sobre otros y tratar de estudiar cómo escriben pedagogía los científicos sociales –incluidos los científicos naturales que se dedicaron a la educación y que terminan en muchos casos produciendo ciencia social–, no implica en momento alguno concebir la pedagogía como un saber disciplinar cerrado que debe guardar las fronteras con los otros saberes ni proscribir el derecho de cualquier ciencia social a hablar sobre el tema que mejor le parezca a los investigadores. Lo que trato de analizar aquí es cómo los científicos sociales han modificado histórica y epistemológicamente el discurso pedagógico, rechazando su valor por pertenecer al área de humanidades y sustituyéndolo por conocimientos científicos sociales.

por la UNESCO en el marco de la Conferencia Mundial de Educación en Incheon, Corea del Sur, en 2015. Este texto es una actualización de los informes Faure y Delors. El escrito es fluido, lúcido y para la amplia gama de temas que trabaja, sintético. Abarca principios filosóficos, directrices para la toma de decisiones en las políticas educativas y procura definir los conceptos básicos para contextualizarlos en las condiciones sociales, económicas y culturales del presente global. Me interesa resaltar cuatro aspectos: el diagnóstico y su función premonitora, la definición de humanismo, la concepción amplia de aprendizaje y conocimiento y, finalmente, el derecho a la educación de calidad.

En cada momento coyuntural que hemos analizado en este estudio, el diagnóstico se hace presente para justificar el inicio de una nueva etapa histórica, para definir las necesidades educativas y, finalmente, para fundamentar las políticas subsecuentes. En otras palabras, produce la sensación de crisis e instaura una única solución. La etapa histórica que comienza, según el documento, es una época en que "la humanidad ha iniciado una nueva fase de su historia con un creciente y rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología [interconexión e interdependencia], que ofrecen a la vez posibilidades utópicas y distópicas" (UNESCO, 2015b: 93).[173] Este juego con la tensión entre la potencialidad emancipadora de la educación y su potencialidad reproductora se observa en todo el texto y permite comprender que la utopía es parte de la propuesta del organismo. Algunas tensiones del diagnóstico son la diversidad cultural que favorece la globalización frente al surgimiento de nacionalismos chauvinistas; la disminución de la pobreza y el crecimiento de la desigualdad; la necesidad de crecimiento económico y el crecimiento depredador que amenaza la sostenibilidad ambiental; una mayor participación y desmoronamiento de las formas tradicionales de ciudadanía, entre otras. Todas estas características complejas de la realidad global

173 Esta estrategia discursiva, el nuevo inicio a partir de la ciencia y la tecnología, fue utilizada en los informes anteriores de Faure en 1972 y Delors en 1996. Una de dos, o hemos tenido tres etapas históricas en los últimos 50 años, todas producidas por la misma causa, o todos los informes usaron el mismo argumento sin preocupación alguna por la verdad histórica y, por tanto, por la calidad de sus propios argumentos.

implican necesariamente un tipo de filosofía educativa para inclinar la balanza hacia la utopía y la justicia social. Sin embargo, estas tensiones se encuentran en un nivel intermedio, pues no cuestionan el nivel superior de la escala global; es decir, el debate es acerca de qué tipo de capitalismo es mejor, pero en ningún momento se plantea una crítica al capitalismo per se. El problema está en cómo distribuimos la riqueza o respetamos la diversidad cultural dentro de relaciones de producción y de predominio de la propiedad privada por sobre la pública. La pregunta que arroja este diagnóstico podría ser formulada así: ¿qué tipo de educación queremos para qué tipo de capitalismo?[174]

Sostener que el libro de la UNESCO otorga una visión naturalizada del capitalismo puede criticarse, ya que el documento ni siquiera menciona la palabra, se declara opuesto al reduccionismo de la teoría del capital humano y defiende la educación y el conocimiento como bien común. Sin embargo, la omisión del término es presencia, pues aunque se rechaza pensar la educación a partir del mercado laboral como referente único, sigue siendo el punto de partida de la mirada educativa (UNESCO, 2015b: 91). Asimismo, el hermoso concepto de bienes comunes ha sido definido como "aquellos que, independientemente de cualquier origen público o privado, se caracterizan por un destino obligatorio y necesario para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas" (UNESCO, 2015b: 85), y se limita al conocimiento, propuesta por demás apropiada, pero insuficiente, ya que los temas relacionados con la riqueza natural e incluso con el propio medioambiente quedan excluidos de esta propuesta. Es como si el bien común se redujera a lo simbólico, eludiendo el problema de lo material, como los bienes

174 Las preguntas que formula la comisión de alto nivel responsable del documento son "¿Qué se puede hacer para fortalecerlos y revivificarlos? ¿Cómo puede responder la educación a los desafíos que representa lograr la sostenibilidad económica, social y ambiental? ¿Cómo se puede armonizar una multiplicidad de cosmovisiones por medio de una visión humanista de la educación? ¿Cómo puede llevarse a la práctica esa visión humanista mediante las políticas y prácticas de la educación? ¿Qué consecuencias tiene la mundialización para las políticas nacionales y la adopción de decisiones en la educación? ¿Cómo debería financiarse la educación? ¿Cuáles son las consecuencias específicas para la formación, la capacitación, la evolución y el mantenimiento de los docentes? ¿Qué consecuencias tiene para la educación la distinción entre los conceptos de bien privado, bien público y bien común?" (UNESCO, 2015b: 12).

primarios. Por último, la idea sostenida de que los reguladores del comportamiento social estén definidos, en paridad de circunstancias, como la sociedad, el Estado y el mercado, muestra no sólo la permanencia o la preferencia por un sistema capitalista, sino la naturalización del mismo, lo que implica la eliminación de cualquier otra posibilidad que fundamente las relaciones económicas. De ahí que mi formulación de la pregunta ¿qué educación para qué capitalismo?, tenga sentido.

La respuesta dada por la UNESCO es un capitalismo basado en el humanismo, filosofía defendida por el organismo desde su fundación. El humanismo esgrimido por los autores acepta que históricamente se ha definido de maneras diversas y contradictorias, como visiones ateas antropocéntricas o visiones religiosas teocéntricas. Dada su pluralidad, se elude la discusión y simplemente se define humanismo como un conjunto de principios éticos universales que observan los procesos educativos desde una visión mucho más amplia que las visiones utilitaristas.

> Los valores humanistas que deben constituir los fundamentos y la finalidad de la educación son: el respeto a la vida y a la dignidad humana, la igualdad de derechos y la justicia social, la diversidad cultural y social, y el sentido sentimiento de la solidaridad humana y la responsabilidad compartida de nuestro futuro común (UNESCO, 2015b: 38).

El futuro común está estrechamente relacionado con ser sostenible para todos, por lo que el eje ambiental atraviesa esta filosofía. Vinculado con la educación, este humanismo propone una mirada holística que armonice los aspectos cognitivos, éticos y emocionales para "idear procedimientos de aprendizaje que favorezcan la adquisición del conocimiento adecuado y la formación de competencias al servicio de nuestra historia común" (UNESCO, 2015b: 37).[175] Con

175 La idea de una historia común es profundamente reduccionista, como es la propuesta de un aprendizaje universal. No sólo no hay una historia común en muchos casos, sino que cuando la hay no necesariamente es armónica. Por el contrario, puede ser abundante en antagonismos y conflagraciones. La historia común parte del principio liberal de posibilidad del consenso universal pero, como ha demostrado Mouffe (1999), es de hecho impracticable.

esto, el humanismo da el giro final del derecho a la educación, donde la calidad juega un papel central.

El concepto de aprendizaje tiene tal presencia en *Replantear la educación* que si fuéramos adeptos a la escatología podríamos declarar, ya no el fin del maestro, sino el fin de la enseñanza. El aprendizaje se amplía a tal grado que se convierte en una totalidad, en ocasiones muy similar a la propia definición de educación. El aprendizaje es

> el proceso necesario para adquirir [...] conocimiento. Es a la vez el proceso y el resultado de ese proceso; un medio tanto como un fin; una práctica individual tanto como una empresa colectiva. El aprendizaje es una realidad multifacética cuya definición depende del contexto (UNESCO, 2015b: 17).

Lo que se aprende es conocimiento:

> El modo en que los individuos y las sociedades dan un sentido a la experiencia, por lo que se puede considerar en términos generales como la información, el entendimiento, las competencias, los valores y las actitudes adquiridos mediante el aprendizaje. El conocimiento como tal está indisolublemente ligado a los contextos culturales, sociales, ambientales e institucionales en los que se crea y reproduce (UNESCO, 2015b: 17).

En la relación entre conocimiento y aprendizaje, la educación es entendida como "un aprendizaje que se caracteriza por ser deliberado, intencionado, con un fin determinado y organizado" (UNESCO, 2015b: 17). En esta triada, el aprendizaje ocupa el lugar central. El aprendizaje es el proceso y el producto; es decir, es lo que se aprendió, que no es otra cosa que conocimiento, y la educación, en vez de ser un proceso deliberado de enseñanza, es un proceso deliberado de aprendizaje. Esto no deja de confundirme: ¿el maestro organiza el aprendizaje o la enseñanza? Si el alumno aprende ¿cómo puede organizar su aprendizaje? Más allá de mis interrogantes, lo relevante es que el aprendizaje se convierte discursivamente en el proceso y

producto o, en otras palabras, en educación y en conocimiento y, por tanto, la calidad educativa queda englobada en él. Llevando aún más lejos el razonamiento, si todo es aprendizaje, el proceso educativo en su totalidad es, por consecuencia, evaluable y observable, ya que es un producto. La escuela, entonces, ya no es parte de la formación de sujetos, ahora fabrica aprendizajes.

Un aspecto relevante sobre la omnipresencia del aprendizaje es el reconocimiento de su carácter contextual y, por tanto, cultural. El resultado es positivo en cuanto reconoce la existencia de conocimientos muy diversos, así como cosmovisiones que pueden aportar a la resolución de los problemas complejos que enfrenta nuestro mundo. "Hay que examinar alternativas al modelo dominante de conocimiento. Es preciso reconocer los sistemas alternativos de conocimiento y tomarlos debidamente en consideración, en vez de relegarlos a una condición inferior" (UNESCO, 2015b: 31). Hay que integrar sistemas de conocimientos alternativos para poder alcanzar los ideales de una sociedad global humanista, donde el respeto a la diversidad sea un rector de nuestros comportamientos. La inclusión de sistemas de conocimientos alternativos –lo alternativo siempre es en relación con la norma, en este caso la propia UNESCO– puede entenderse también como la estrategia discursiva de sumar al discurso hegemónico las voces de resistencia o rebeldía. La división del mundo en norte y sur, el reconocimiento de otras cosmovisiones, el uso de autores tan críticos como Franz Fanon, Ivan Illich y Paulo Freire, construyen un discurso completo y coherente que permite luchar por la universalidad. Esta apertura siempre corre el riesgo de suturar el discurso y al final terminar por eliminar el antagonismo mediante la incorporación.

La pluralidad de cosmovisiones nos lleva al último aspecto que quiero tocar de *Replantear la educación*, el derecho a la calidad educativa; es decir, "el derecho a un aprendizaje con sentido y adecuado", pero ante la diversidad epistemológica, hay muchas formas de definir lo que es calidad de vida y por tanto lo que se debe aprender, por lo que "un punto de vista humanista es la base necesaria de los enfoques alternativos de la educación y el bienestar humano" (UNESCO, 2015b: 33). De nuevo, parece que la calidad acepta la pluralidad mirando desde arriba, pues el principio filosófico será el humanismo de

origen occidental y judeocristiano y una de sus manifestaciones contemporáneas más tangibles es su concepción de aprendizaje universal. Más allá de esto, hay que reconocer que la palabra calidad, vertida en el significante de aprendizaje, pierde fuerza en este texto. La pérdida no necesariamente implica un abandono de la calidad, al fin y al cabo sigue en el título de la Declaración de Incheon, sino que podría interpretarse como el inicio de una sustitución paulatina en la que el aprendizaje ocupe el lugar de la calidad. La causa de este cambio puede ser que el aprendizaje es un producto y como tal puede ser finalmente mensurable, mientras la palabra calidad no dejó de ser una cualidad y, por tanto, con significados relativamente difusos.

América Latina

La calidad para los políticos

Entrado el siglo XXI y tras los movimientos progresistas que se vivieron en un número importante de países latinoamericanos durante su primera década, la oficina regional de la UNESCO en Santiago de Chile perdió su papel protagónico en las reformas educativas. Las causas del declive fueron en parte porque las transformaciones educativas se basaron en principios sociales surgidos, como en Ecuador y Bolivia, desde las historias y culturas nacionales; en parte, por la incapacidad del organismo para tomar medidas coercitivas con base en imposiciones económicas, dejando su lugar al Banco Mundial; en parte, por la costumbre de este y otros organismos internacionales de mantener sus discursos y políticas independientemente de los movimientos políticos e incluso de las demandas sociales de una región en particular y, finalmente, en parte, porque el conocimiento especializado no promueve el diálogo con otros saberes que sean producto de epistemologías ajenas a las suyas. De ahí que, con extraordinaria fidelidad, la continuidad de la propuesta de la OREALC se mantenga sin interrupciones, sea en las reuniones de los ministros de educación, sea en los informes para la EPT, sea en las propuestas más filosóficas de sus líderes políticos-investigadores.

En la segunda década del siglo XXI, la OREALC y las reuniones de ministros de América Latina se dedicaron a informar sobre los logros obtenidos en cada uno de los seis objetivos de Dakar. En Lima, Perú,[176] se reafirmó el Acuerdo de Mascate, que establece la obligación de "asegurar una educación de calidad inclusiva y equitativa a lo largo de la vida para todos al 2030" (UNESCO, 2014c: 1); además, se delinearon una serie de áreas prioritarias en las que la calidad de la educación y los aprendizajes ocupan lugares de privilegio. De las ocho áreas, dos están explícitamente dedicadas a la calidad. En la primera, titulada *Equidad, calidad e inclusión,* se consolidó el largo proceso histórico que he narrado, cuando la calidad de la educación se articuló con la equidad y la inclusión. Esto implica establecer políticas focalizadas en el ámbito educativo y, de manera muy notable, en respuesta a los movimientos sociales de la década anterior en la región, se reconoce la importancia de programas inter, multiculturales y plurilingües, así como la interculturalidad como "un aspecto indispensable de la calidad de la educación" (UNESCO, 2014c: 2).

En otra área prioritaria, la calidad educativa es un ámbito en sí mismo y se define con relativa amplitud:

> Nos comprometemos [los ministros de educación][177] a lograr la excelencia en la educación pública para todos/as. La calidad de la educación es la preocupación clave de la región de ALC.[178] Es una condición esen-

176 A la reunión de Lima, le antecedió la reunión en la Ciudad de México en enero de 2013. Ahí se definieron algunos principios guías para la agenda educación post2015, en la cual se sostiene que: "Una educación de calidad para todos es una condición esencial para hacer frente a la desigualdad y a la pobreza y para crear sociedades más inclusivas" y "la calidad en la educación es un concepto amplio y multidimensional que implica un enfoque holístico de aprendizaje a lo largo de la vida" (OREALC, 2013b: 6).

177 De México, el secretario de Educación era Emilio Chuayffet Chemor, pero en su representación asistieron funcionarios de segundo nivel, como los directores generales de educación indígena y de relaciones multilaterales, Rosalinda Morales Garza y César Guerrero, respectivamente, <http://www.UNESCO.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Lista-de-participantes-FINAL-LIMA-16-12-2014.pdf >, consultaod el 1 de junio de 2016.

178 En un estudio realizado por el LLECE, en el que se comparan políticas educativas en nueve países latinoamericanos y caribeños, las únicas dos metas que comparten todas las repúblicas son ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa. Las que menos tienen presencia son fortalecer al educación multicultural, la transparencia y la responsabilidad en el gasto público (*accountability*) (LLECE, 2013a: 18).

> cial para superar la inequidad y la pobreza, así como para crear sociedades más inclusivas. Se trata de un concepto amplio y multidimensional que implica un enfoque holístico hacia el aprendizaje a lo largo de la vida. La calidad de la educación está definida por cinco dimensiones: equidad, relevancia, pertinencia, eficiencia y eficacia. Remarcamos la importancia de la producción de información y la evaluación de los procesos y resultados del aprendizaje. Decidimos desarrollar sistemas de apoyo y evaluación nacionales que consideren todas las dimensiones de la calidad y generen evidencia sólida para la formulación de políticas y la gestión del sistema educativo (UNESCO, 2014c: 4).

Para alcanzar lo anterior, se requiere el uso de las TIC, de crear ambientes de aprendizaje seguros, saludables, sensibles, inclusivos, que conduzcan el aprendizaje respetando la diversidad cultural y que respondan a "sistemas comprehensivos de aseguramiento y monitoreo de la calidad" (UNESCO, 2014c: 2), así como ampliar la mirada de las políticas educativas hacia la educación no formal e informal, fortaleciendo el papel de los padres de familia en la educación de sus hijos.

Todos estos aspectos implican muchas agregaciones discursivas que permiten ir sumando opiniones en una aparente pluralidad. La calidad es sinónimo de excelencia, así como condición irreductible, esencial, para superar la pobreza y las inequidades. Es amplia y multidimensional, pluralidad que encuentra su punto nodal en el aprendizaje a lo largo de la vida. La definición también muestra el largo y lento proceso de subversión en el que la calidad terminó por engullir a significantes como pertinencia y relevancia. Sostiene la importancia de la evaluación y su trascendencia en las políticas educativas. También recupera las TIC y la noción de sociedad del conocimiento, pero incluye, como novedad, la diversidad. Esta definición, se podría decir, es una síntesis histórica de la calidad. Por ejemplo, la calidad es tanto una cualidad como un agente de cambio, abre la posibilidad a la pluralidad mientras la fija en una norma que pueda ser mensurable, retoma las propuestas alternativas y en muchos casos de resistencia como parte del sentido educativo en la región, se lanza hacia el futuro al ser ella la que determina indefinidamente las políticas

de la educación y finalmente concreta el peso de los aprendizajes no sólo como constitutivos de la calidad, lugar que ocupaban desde la década de los setenta, sino como reflejo último de la misma.

Dada la importancia otorgada al aprendizaje por las políticas de la calidad educativa, también éste ocupa dos áreas prioritarias, como si quisiera quitarle el derecho a la equivalencia con la educación que la calidad se ganó con años de esfuerzo. Si buena educación es calidad educativa, ahora parece afirmarse la tendencia de que la educación es sinónimo de aprendizaje. O quizá su imbricación: aprendizaje de calidad.

> Debe asegurarse un acceso inclusivo y equitativo al aprendizaje de calidad para todos –niños, niñas, jóvenes y personas adultas–, en todos los niveles del sistema educativo, desde la educación y el cuidado de la primera infancia hasta la educación terciaria y superior (UNESCO, 2014c: 2).

La semejanza con las propuestas de la UNESCO trabajadas en los apartados anteriores es llamativa, no por la falta de particularidades regionales –aunque quizá la fuerza en la inclusión de la diversidad cognitiva en *Replantear la educación* haya provenido primordialmente de América Latina–, sino por la reproducción global del aprendizaje como algo exterior, algo que existe a priori y por tanto se accede a él. Ya no se construye, como tanto defendió el constructivismo mientras ocupó un *locus de enunciación* hegemónico, sino que se accede a él, como se accede a un edificio o a una computadora. Está ahí, se entra en él, se adquiere y se evalúa lo aprendido en contraste con el baremo original, el aprendizaje compuesto por las habilidades y las competencias para la vida y el trabajo. El aprendizaje entendido así está tomando el lugar que durante más de un siglo ocupó el conocimiento escolar fijado por el positivismo decimonónico.

La pujanza o buena salud del discurso de la calidad educativa en la región, y en general en buena parte del globo terráqueo, le permitió incluirse dentro de los objetivos de desarrollo sostenible. Este logro, también reconocido en Lima por los ministros de educación, implicó que la calidad educativa se vio forzada, y lo sigue estando,

a plantearse un problema teórico que será resuelto de manera muy particular en las aulas. La educación global tiene un nuevo sentido más allá de la reducción de las desigualdades y la inclusión universal. Ahora se plantea, con justa y demostrada razón, la urgencia de una educación para al desarrollo sostenible:

> Nos comprometemos a desarrollar programas de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) y de Educación para la Ciudadanía Global (ECG) para que las y los estudiantes a) adquieran conocimientos, valores y actitudes necesarios para realizar los derechos humanos, la igualdad de género y la cultura de la paz y la no-violencia; b) llegar a ser las personas que deseen ser y disfrutar de vidas seguras, participar en la sociedad de manera responsable, adoptar la diversidad; vivir y trabajar juntos de forma armoniosa, y c) contribuir con el desarrollo sostenible, la protección del ambiente y la vida en el planeta, así como ser capaces de enfrentar los desafíos del cambio climático (UNESCO, 2014c: 3).

Desarrollo sostenible y ciudadanía global se convierten así en dos fines totalmente incluyentes, lo que supera en cierta medida las dicotomías ciudadano/trabajador o ciudadanía/competitividad que se ubican en diferentes momentos del siglo XX, en los intersticios entre la identidad particular y el desarrollo nacional. Pero hay un tercer elemento que ya hemos trabajado: el desarrollo del individuo y su idea de persona. El problema teórico es entonces cómo estos tres elementos son comprendidos dentro de tradiciones locales para formar en sus escuelas estas tres dimensiones de los sujetos: individuos, ciudadanos y trabajadores universales. Sin embargo, las respuestas a estos cuestionamientos tienden a no importarles a los políticos y a los responsables de las políticas educativas. Lo que ellos hacen es imbricar en un discurso las diferentes fuerzas antagónicas, incluso mitigar el enfrentamiento entre dos o más antinomias. Para fundamentar las políticas, es decir, para la imposición de una racionalidad por sobre otra, están en buena medida los expertos y su larga trayectoria en la prolongación de las políticas de calidad.

Panorama experto para el post2015

La reunión de Lima conjuntó a varios expertos –y sus desdobles en políticos internacionales– que defendieron la calidad de la educación. Verner Muñoz, en ese tiempo consultor de la organización Plan Internacional y ex relator especial sobre el derecho a la educación de la ONU, propuso en su presentación una nueva definición de calidad educativa. La propuesta es en cierta medida renovadora, pues reacomoda los conceptos que ya se venían trabajando en distintos organismos internacionales, aunque especialmente en la UNESCO. Por ejemplo, conjunta las 4A's de Katerina Tomasevsky –adaptabilidad, asequibilidad (disponibilidad), aceptabilidad y accesibilidad– con los cinco ámbitos definidos por la OREALC en su informe de 2007 –equidad, pertinencia, relevancia, eficiencia y eficacia–. Para llegar a esto, Muñoz estructura su discurso igual que los organismos internacionales: el concepto de calidad en educación, a pesar de venir del mundo empresarial, ha perdido su sentido mecanicista, por lo que "convoca al consenso en la comunidad internacional acerca de los principios y valores que deben animar el nuevo enfoque" (Muñoz, 2014: 2).[179] El nuevo enfoque debe ser amplio, basado en los derechos humanos; tiene que superar el reduccionismo cuantitativo que sólo mide aprendizajes, sin soslayar su importancia para proponer en su lugar un enfoque holístico de aprendizaje a lo largo de la vida; no debe limitarse a lo curricular, sino que se debe ampliar a lo comunitario y debe fomentar que las instituciones educativas incluyan también el desarrollo de la personalidad con base en principios que permitan la construcción de relaciones de paz, la tolerancia, la igualdad y la amistad entre los pueblos, ya que el reconocimiento de las culturas originarias es también parte de una educación de calidad. La visión amplia de su pensamiento más la propuesta de Tomasevsky

179 En la página web oficial del encuentro en Lima, Perú, de 2014, sólo aparece la presentación en Power Point que utilizó Vernor Muñoz. Sin embargo, en la revista *La carta* del Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe de octubre de ese mismo año, se publicó una ponencia de Muñoz con el mismo título, los mismos contenidos y la misma redacción que la presentada en el Power Point. La revista no hace mención a la presentación en Lima, pero la similitud entre ambos hace suponer que la publicación es el texto que dio sustento a la presentación o, en su caso, que fue resultado de la conferencia.

y la OREALC le permiten a Muñoz sintetizar su enfoque de la siguiente manera:

> Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos necesita de un marco general que aborde el *derecho a tener acceso a la educación* (la educación en todas las fases de la niñez y después de esta; disponibilidad y accesibilidad de la educación, e igualdad de oportunidades), el *derecho a una educación de calidad* (programa de estudios amplio, pertinente e integrador; aprendizaje y evaluación basados en los derechos humanos, y entorno que no resulte hostil al niño, seguro y saludable) y el *respeto de los derechos humanos en la educación* (respeto a la identidad, de los derechos de participación y de la integridad) (Muñoz, 2014: 5).[180]

Este enfoque, desde mi perspectiva, logra conjuntar con coherencia 15 años de conversión de la calidad educativa en un derecho humano. Pero, además, Muñoz propone algo que no ha sido del todo escuchado: trata de regresar el concepto de igualdad a un lugar primordial que la ubique por encima de la equidad, ya que la primera es mucho más amplia que la segunda, incluso la considera una dimensión transversal de toda política y de todo proceso de enseñanza y aprendizaje. Es

> importante rescatar el verdadero significado de la igualdad en tanto derecho humano lo que deriva en una obligación legal a la que no se pueden sustraer los Estados. El derecho humano a la igualdad siempre va aparejado al de no discriminación, que implica trato idéntico o diferenciado, que redunde en el goce pleno de los derechos humanos (Muñoz, 2014: 7-8).

Finalmente, este consultor insiste en no limitarse a los resultados de aprendizaje y valorar otras funciones de la educación, como la formación de sujetos, advertencia que en los informes de la OREALC asevera tomar mucho en cuenta, aunque no de manera tan contundente.

180 Resaltado en el original.

La lucha por la igualdad y por una concepción amplia de educación se pueden considerar como un combate contra la inclusión diferencial que ha promovido el neoliberalismo bajo el principio de equidad.

La ponencia de Muñoz en Lima es abierta y éticamente irreprochable. Sin embargo, los documentos producidos por la misma oficina de la OREALC que antecedieron a la reunión de Perú en 2014 tienden a centrarse de nuevo en el aprendizaje, más allá de las propias y bellas definiciones ofrecidas: "la concepción de calidad que aplicamos es amplia e incluye no sólo logros, sino condiciones y procesos, no sólo aspectos académicos, sino sicosociales y ciudadanos. Éste es sin duda el aspecto en que la región se encuentra crónicamente retrasada" (OREALC, 2014: 18). La definición es general, acorde con la propuesta del ex relator de derechos humanos y que juega, como siempre, a partir de su ausencia: la calidad es importante porque no se tiene y se está crónicamente retrasado en este aspecto. Sin embargo, la recargada definición tiende a desinflarse.

En el Informe Regional de Monitoreo del Progreso hacia una Educación de Calidad para Todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012, el concepto de calidad educativa retoma los principios del Prelac, por lo que es un derecho humano fundamental, un bien público y es responsabilidad del conjunto de la sociedad (OREALC, 2012: 9). Su carencia implica riesgos de repetición de los estudiantes del mismo grado escolar, situación que a la vez genera un ineficiente gasto educativo que merma también los proyectos para la calidad educativa, lo que genera su mala distribución y la reproducción de las inequidades que desgraciadamente suceden en la región.

En el octavo capítulo del Informe se menciona el que ocupa uno de los lados del binomio central: calidad del aprendizaje. Según el Informe, la educación del siglo XXI debe centrarse en la calidad, sin renunciar a la cobertura, por lo que debe "garantizar que desarrollen conocimientos y habilidades que les permitan construir significados y dar sentido a lo que aprenden, y así afrontar los desafíos de la sociedad actual". Sin embargo, y dado que es un tema transversal en él, sólo se presenta una visión más reducida, enfocada en el logro de aprendizaje (OREALC, 2012: 77). Las fuentes de las que abreva para tan reducida concepción son de nuevo el SERCE en lo regional y PISA en

lo global. Inicia con el primero, describiendo la evaluación del LLECE, sus ámbitos curriculares y las habilidades para la vida; muestra los resultados en una serie de gráficas continuas que reflejan porcentajes de alumnos en matemáticas, lectura y ciencias –donde sobresalen los buenos rendimientos del sistema educativo cubano– y luego presenta los factores asociados a los logros de aprendizaje: niveles socioeconómicos, años de escolaridad, el aspecto negativo del trabajo infantil, peores resultados en las poblaciones indígenas, la calidad de los recursos humanos y materiales, y finalmente el problema de la repetición como aspecto que impacta de manera más negativa que positiva los niveles de rendimiento escolar. Con PISA, sucede algo similar, en donde se demuestra además que las desigualdades en la distribución de conocimientos son similares a las desigualdades en la redistribución de los ingresos (OREALC, 2012: 85). El resultado final es que hay mala calidad en los sistemas educativos. Llama la atención que, nuevamente, la idea de aprendizaje y su representación gráfica plantean una serie de variables muy interesantes, pero no problematiza y ni siquiera describe qué es el aprendizaje en sí. Paradójicamente, los resultados de calidad han ocultado el proceso, pero también el producto.

El siguiente informe, publicado un año después, en 2013, es más dadivoso con la calidad educativa, incluso este concepto es un horizonte de expectativa vital, pues es ella, junto con el aprendizaje a lo largo de la vida, en cuanto derecho humano fundamental, la que requiere un nuevo paradigma capaz de hacer frente al contexto de profundo cambio que se enfrenta y enfrentará en el siglo XXI (OREALC, 2013a: 7-8). Este informe tiene el futuro como tiempo guía del presente desde el propio subtítulo: *Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Para el tema de la calidad es un texto importante, ya que se define con claridad y se explicitan sus componentes. Incluso arroja más información que el que presentó la OREALC en Incheon dos años después. La trama de la calidad en el texto comienza haciendo un recuento histórico –ya añejo en sí mismo– en el que se menciona cómo el derecho a la educación se centró en primera instancia en la cobertura, para posteriormente sumar la importancia de la calidad. A estas alturas del proceso histórico, se puede ver cómo el *trade-off* –calidad versus cobertura– dejó de ser un problema para reunificar

la cobertura como condición necesaria para la inclusión y, por tanto, para la calidad. El derecho a la educación se compone de tres dimensiones, sostiene la OREALC, retomando visiones previas de la UNESCO y de la UNICEF que ya traté con anterioridad: "derecho a la escolaridad (acceso, promoción y egreso de los ciclos escolares considerados fundamentales), derecho al aprendizaje (socialmente relevante y según las capacidades de cada uno), y derecho a un trato digno y a condiciones de igualdad de oportunidades" (OREALC, 2013a: 19). Los dos últimos ámbitos son, desde la perspectiva de la OREALC, parte constitutiva del derecho humano a la educación de calidad.

La estructura argumentativa del Informe es aseverar que la mejor manera de medir los logros de aprendizaje, a pesar de sus limitaciones reconocidas,[181] son las evaluaciones comparativas a gran escala. De esta manera, PISA o el SERCE se convierten en garantes y vigilantes de la calidad. El aprendizaje-producto es el centro. Pero, a la par de esto, la OREALC incluye como parte de la evaluación la urgente necesidad de implementar una mejor *accountability* como parte de una reforma en estándares que se

> propone implementar dispositivos externos sistemáticos de evaluación y supervisión educacional, que pueden combinar el uso de test y la inspección in situ de los establecimientos, destinados a monitorear la calidad de la educación (insumos, procesos y resultados) y producir orientaciones para el mejoramiento escolar, generalmente bajo la forma de informes evaluativos (OREALC, 2013a: 108).

La *accountability* permite ampliar entonces la visión estrecha de calidad educativa reducida a los logros de aprendizaje y, a pesar de presentar algunos nudos críticos como la relación entre resultados de las pruebas y lo difícil para determinar la "efectividad neta"

181 Algunas de las limitaciones mencionadas por el Informe son que es difícil establecer una correlación directa entre la calidad de las oportunidades de aprendizaje y los logros de aprendizaje y que no mide aspectos relevantes de lo que aprenden los alumnos en la escuela, pues se limita a ciertos contenidos curriculares. "Habida cuenta de estas limitaciones, estas mediciones proporcionan información esencial para diagnosticar y monitorear los aprendizajes adquiridos por los niños y jóvenes, al menos en las áreas del conocimiento que han sido identificadas como críticas" (OREALC, 2013a: 102).

de cada escuela e indicador, lo que acarrea que muchos "premios y castigos serán muchas veces injustamente asignados" (OREALC, 2013a: 109), hay que continuar considerando el "aseguramiento de la calidad" como parte importante de las reformas educativas hacia 2030. Esta visión aparentemente ampliada de logros de aprendizaje y de calidad educativa es sin lugar a dudas muy reduccionista por lo menos por dos razones. Primera, el problema del premio y el castigo no es la representación administrativa de la fórmula conductista de Estímulo-Respuesta o el tipo de sujeto educativo o de escuela que se forma con esos principios, sino la dificultad de medir la "eficiencia neta"; es decir, lo limitado está en el enfoque pedagógico que se propone. Segunda, lo estrecho no es sólo mirar el resultado de aprendizaje, sino la reducción de todo proceso educativo a indicadores preestablecidos por los expertos para su evaluación. Lo limitado de la visión amplia está, entonces, en el conductismo y en la pedagogía convertida en indicador.

Una limitaicón más reside en la propia visión de aprendizaje y no de aprendizajes, lo que es un ejemplo más de *supracognición*. El aprendizaje es universal, mientras que los aprendizajes son particulares. Este uso proviene de la psicología y la biología, en las que el aprendizaje se refiere a un ser humano, único y universal, limitando toda pluralidad que dice sostener: mientras los procesos educativos fomentan aprendizajes muy variados, según contextos e individuos, esto es, que la educación y el pensamiento pedagógico trabajan sobre los seres humanos y su variedad, la OREALC y las teorías del aprendizaje lo reducen a uno solo. De ahí que la calidad educativa sea en realidad una amenaza a la diversidad y a los derechos humanos, a pesar de definir lo contrario; además, el aprendizaje favorece la inclusión diferencial a través del proceso de imposición de lo *común de lo múltiple*; es decir, el aprendizaje incluye lo que es común a la totalidad y genera una inclusión de la diversidad en cuanto no afecte lo común, por lo que de hecho produce la inclusión de todos –el sujeto universal–, en la que lo diferente está adentro, pero ubicado en una posición inferior. Sin embargo, hay que reconocer que los informes son inconsistentes al respecto, pues mientras el SERCE habla de aprendizajes, los informes de la OREALC hablan de aprendizaje. Esta inconsistencia discursiva

no niega la tendencia hacia la *supracognición*, sino que demuestra el lento proceso histórico de consolidación de una visión hegemónica, iniciado en buena medida con el concepto de necesidades básicas de aprendizaje en la reunión de Jomtien, Tailandia, en 1990.

Aprendizaje y pedagogía en el TERCE

No hay mejores documentos para mostrar la consolidación del proceso histórico de imposición cognitiva que los resultados del TERCE publicados en 2015. Las preguntas que me formulo aquí son dos: si la calidad educativa se mide primordialmente por los logros de aprendizaje ¿de qué tipo de aprendizaje estamos hablando? y ¿cuál es la concepción pedagógica que se considera correcta para la producción de dichos logros de aprendizaje? Las respuestas a estas interrogantes tratan de indagar el centro del problema, pues quieren develar la cualidad del producto implícita en la calidad educativa, aquella a partir de la cual se organizan el resto de sus elementos. Mi tesis sobre el concepto de aprendizaje como cualidad central de la calidad se sostiene en el hecho de que el LLECE, como parte de la OREALC, no cambia sus definiciones nucleares. Sea en los informes del primer examen –PERCE–, del segundo –SERCE– o del tercero –TERCE– la calidad educativa es un fenómeno multidimensional en el que el logro de aprendizaje es imprescindible, pero no el único, pues existen las dimensiones de eficiencia, eficacia, pertinencia, relevancia y equidad. El logro del aprendizaje es parte sustancial de la eficacia (LLECE, 2015b: 149),[182] pero en los hechos es un indicador transversal a todos ellos, pues si no se obtienen buenos logros de

182 No quiero concentrarme aquí en los resultados de la evaluación en sí misma, sino en los aspectos teóricos y políticos de su diseño e implementación. De todas maneras, no está de más mencionar que los principales resultados no varían mucho respecto a otras evaluaciones internacionales: el TERCE se ha mejorado en relación con el SERCE, pero todavía de manera insuficiente, por lo que la crisis del aprendizaje sigue siendo alarmante; la mayoría de los estudiantes se ubica en los dos niveles más bajos de rendimiento en las tres asignaturas evaluadas; existe mucha desigualdad entre países, pero sobre todo dentro de un mismo país e incluso dentro de una misma escuela y existe una importante inequidad educativa con los sectores más desfavorecidos. Por tanto, seguimos con problemas en educación primaria de mala calidad y de inequidad educativa (LLECE, 2015b: 150-152).

aprendizaje se refleja la inequidad, la falta de pertinencia y relevancia de los contenidos, la ineficacia en la consecución de los logros y el ineficiente uso de los recursos. Asimismo, dado que el TERCE tiene la finalidad de impactar las políticas educativas,[183] se definen de manera implícita concepciones sobre lo que deben ser los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro de la escuela para la producción de dicho aprendizaje. En última instancia, esto significa que las evaluaciones son pedagógicas en cuanto pretenden determinar lo que hace el maestro dentro del salón y las formas en que debe aprender el niño. Cualquiera que ha entrado a un salón de clases sabe que la forma es fondo o, en otras palabras, la didáctica también es contenido.

Las repuestas las tomaré básicamente de dos de los tres principales cuadernillos de difusión de resultados del TERCE.[184] El primero es el de logros de aprendizaje (LLECE, 2015b).[185] Este cuadernillo permite comprender los posicionamientos epistemológicos que sustentan el examen, así como entender la estructura de dicha prueba, observar los indicadores y los dominios que se evalúan. Por tanto, en este texto buscaré el tipo de conocimiento que se legitima a partir del examen. Es indispensable mencionar que sólo así puede distinguirse la concepción de aprendizaje, pues el TERCE no se preocupa por definirlo. El segundo cuadernillo es el de factores asociados a los logros

183 El TERCE se aplicó a estudiantes de tercero y sexto de primaria en los 15 países miembros del LLECE más el estado mexicano de Nuevo León. Los países son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La aplicación definitiva y el análisis de resultados se desarrollaron entre 2011 y 2014, se trabajó con 3 065 escuelas, 195 752 estudiantes y 9 965 profesores. Merece señalarse que el TERCE innova en las evaluaciones a gran escala, al medir las habilidades de escritura de los estudiantes (LLECE, 2015c).

184 Hice una solicitud formal de los ítem del TERCE al LLECE, pero me fueron negados. La razón que se me ofreció fue que ya habían liberado algunos, que los podía utilizar o que revisara los factores asociados, que sí estaban completamente liberados, y que muchos de los ítem se utilizarían en futuras pruebas. Este argumento, técnicamente válido, implica políticamente el control de los contenidos a evaluar y el poder de los organismos internacionales para mantener la secrecía. No se trata sólo de que los ítems se van a perder al hacerlos públicos, se trata de que la calidad educativa y el LLECE no tienen por qué hacer público –a pesar de que éste esté financiado por dinero público de muchos países– lo que contiene su dispositivo central de inclusión diferencial. De esta manera, como nadie sabe, tenemos que aceptar sus resultados, pues finalmente son ciencia.

185 Los autores de esta investigación son M. Paulina Flotts, Jorge Manzi, Daniela Jiménez, Andrea Abarzúa, Carlos Cayuman y María José García.

de aprendizaje (LLECE, 2015b);[186] es decir, los contextos socioeconómicos, las características de las escuelas y de los docentes, así como sus prácticas. En el último, denominado clima escolar, es donde permanece oculta la dimensión pedagógica del LLECE, ya que refleja la didáctica y la epistemología del conocimiento escolar que exige el movimiento regional por la calidad educativa. Hay que tomar en cuenta que el trabajo del LLECE es delicado, sistemático, de calidad. Está bien estructurado, metodológicamente es coherente y sólido, y la forma de presentar sus resultados es clara y amplia, centrándose en indicadores comparativos entre las naciones de la región y, al mismo tiempo, en la capacidad de dar resultados particularizados por cada república latinoamericana estudiada. Es un extraordinario y potente informe que arroja resultados muy exactos, pero que vistos desde la historia del pensamiento pedagógico no son necesariamente innovadores. Asimismo, dice mucho más de lo que explícitamente enuncia, esto último si lo leemos como un documento icónico del apasionado abrazo entre ciencia social y política educativa de calidad.

El LLECE, como parte de la UNESCO, sostiene que la calidad educativa es multidimensional, por lo que a pesar de que los logros de aprendizaje son un indicador clave, hay que comprender otra serie de variables que son parte del quehacer educativo y que de una u otra manera influyen en la obtención de diferentes niveles de logros educativos. Para evaluar esta condición, el Laboratorio Latinoamericano realizó, junto con el Instituto Colombiano de Evaluación Educativa (ICEE), un estudio comparativo de los programas de estudio de los países participantes en las áreas de matemáticas, español o lengua y ciencias naturales. A partir de un proceso de análisis hermenéutico, distinguió las convergencias, las divergencias y las dispersiones en los contenidos, enfoques y dominios cognitivos por áreas disciplinares (LLECE, 2013b). Los resultados del análisis curricular fueron utilizados para diseñar la prueba a partir de las recurrencias en los diferentes componentes. De esta manera, español da peso al análisis del discurso, a la lingüística discursiva y a la semiótica de la comunicación; matemáticas se basa en la resolución de problemas

186 Los autores son Ernesto Treviño, Pablo Fraser, Alejandra Meyer, Liliana Morawietz, Pamela Inostroza, Eloísa Naranjo y colaboró el Centro de Medición Mide UC.

y su uso en la vida cotidiana, y las ciencias naturales hacen énfasis en el desarrollo de competencias científicas básicas. De ahí surgen una serie de dominios que varían según el campo disciplinar que se trabaje; estos dominios se conjuntan con diferentes procesos cognitivos, dando finalmente una serie numerosa y puntual de indicadores que son, en última instancia, sinónimos de aprendizaje.

Cada campo disciplinar evaluado tiene sus particularidades, aunque son demasiadas para exponerlas aquí. Voy a ejemplificar con ciencias naturales, para de ahí llegar a algunos aspectos generales de lo que es aprendizaje. El análisis curricular y su metodología de convergencias posibilitan la definición de una idea de conocimiento disciplinar en la escuela como un conocimiento científicamente consensuado. La objetividad del estudio permite suponer que la construcción de la prueba en ciencias naturales es una síntesis de cómo se enseña en los diversos sistemas educativos de la región. La primera característica es la siguiente: el conocimiento científico evaluado es un consenso disciplinar y por tanto validado por los expertos; como tal, es neutro y carente de ideología. Este conocimiento se divide en cinco dominios –salud, seres vivos, medioambiente, la tierra y el sistema solar, materia y energía– y se piensa en tres tipos de procesos cognitivos: reconocimiento de información y conceptos, comprensión y aplicación de conceptos y pensamiento científico, y resolución de problemas. La siguiente es la segunda característica del tipo de conocimiento que se legitima y por ende que debe ser aprendido: es primordialmente un conocimiento disciplinar imbricado con lógicas provenientes de la psicología cognitiva. Los indicadores son el saber disciplinar traducido a una operación cognitiva, mensurable y por tanto demostrable: reconocer, clasificar, relacionar, identificar, comparar y, en mucho menor grado, proponer y comprender. La tercera característica es que el aprendizaje es una acción que deja evidencia de su propio actuar. Dado que es una acción demostrable, el conocimiento convertido en acción mensurable puede dividirse en niveles de desempeño. La cuarta y última característica es la posibilidad de establecer jerarquías de desempeño. Así, el aprendizaje del TERCE es aparentemente un consenso científico objetivo; es disciplinar, pero para ser evaluado requiere su conversión en principios psicológicos;

es una acción que deja evidencia de su proceder y permite establecer jerarquías de desempeño a partir de su conversión numérica.

Esta composición de la epistemología del conocimiento científico escolar convertida en logro de aprendizaje y por tanto en indicador último de la calidad de los sistemas educativos impacta de múltiples maneras la formación ciudadana y en general la enseñanza de las ciencias sociales y las humanidades en la escuela. Esta decisión es política, no técnica. Las primeras son por omisión, las siguientes por presencia. No incluir formación ciudadana ni humanidades muestra que es un conocimiento y una práctica de segundo nivel o periférica en relación con el centro –habilidades matemáticas, de lengua y pensamiento científico–. Lo anterior a pesar de que la OREALC sostuvo que la formación ciudadana es un componente fundamental de la calidad educativa (LLECE, 2013b: 10-12). Segundo, es que la ausencia de evaluación de actitudes o valores, si se quieren llamar así, implica una renuncia de facto a toda propuesta humanista que ha enunciado en innumerables ocasiones la UNESCO. Tercero, dado que el proceso de inclusión diferencial es una ilusión o un velo político discursivo, pues todo proceso de inclusión implica irreductiblemente un proceso de exclusión, se excluye del consenso científico neutral todo conocimiento sobre, por ejemplo, "las formas racionales de uso de los recursos, para su conservación" (LLECE, 2015b: 81), todo proceso cognitivo no proveniente de la racionalidad ilustrada occidental. Finalmente, la presencia del pensamiento crítico definido como el desarrollo de la "capacidad de ser objetivos, de encontrar inconsistencias en los argumentos y de valorar la información presentada ante la toma de decisiones" (LLECE, 2013b: 78) o en su variación de comprensión crítica para español; es decir, la habilidad de evaluar "que implica juzgar un producto u operación en función de criterios (por ejemplo, juzgar un texto en función de su contenido o de su estructura)" (LLECE, 2013b: 28). Así, la evaluación se convierte en contenido de aprendizaje, pero sobre todo en sinónimo de pensamiento crítico, situación que llevada a la formación ciudadana, a las ciencias sociales o a las humanidades dentro de la escuela, implica quitar a la palabra crítica su connotación contestataria. Llevado el argumento

al extremo, es pensar que la pedagogía de Freire, Apple o Giroux es crítica por evaluar con objetividad.

Queda pendiente todavía la pregunta de cómo estos evaluadores piensan los procesos pedagógicos dentro del aula o más bien cómo es la pedagogía oculta en la sociología. El estudio se divide en varios ámbitos que van desde aspectos socioeconómicos y los sistemas educativos nacionales hasta los niños y sus familias, pasando por las escuelas y los profesores. Los resultados que arroja el estudio son por lo general muy exactos, pero no en todos los casos novedosos para el pensamiento pedagógico e, incluso, la sociología educativa: sin materiales educativos no hay aprendizajes; la violencia afecta al aprendizaje; si los maestros faltan, baja el rendimiento de los alumnos porque hay menos tiempo efectivo de clases; los niños en condiciones de marginación tienen condiciones más difíciles para aprender; el capital cultural de los hogares influye en la escuela; la importancia de cursar preescolar, crear climas apropiados y armónicos de aprendizaje; la marginación de los pueblos indios;[187] lo ineficiente de la repetición escolar, mientras más trabajo en casa mejores resultados de desempeño, o el impacto negativo del trabajo infantil o de la migración. Estas conclusiones son importantes, pero a mí me interesa mostrar cómo esta lógica pedagógica subyace en el estudio. Esto se ve más claramente en la concepción de niño y en la de práctica docente. El niño es un ente sociológico que depende para su aprendizaje de si repite años o no, si fue al preescolar, si los padres tienen buenas expectativas de ellos o si los ayudan en sus tareas en casa, si leen en el hogar y si no juegan mucho en la computadora. En ningún momento se piensa en los niños

187 Algunas de estas conclusiones de muy diversas maneras ya fueron reflexionadas y comprobadas sin necesidad de grandes gastos públicos en investigaciones estadísticas. Por mencionar algunas, sobre los materiales didácticos ya Juan Amos Comenius en el siglo XVII lo había planteado. La responsabilidad del maestro de ir a clase y crear climas de aprendizaje apropiados fue parte importante de la Escuela Nueva, con gente como María Montessori o Célestin Freinet; la importancia del preescolar la notó Frederich Froebel en el siglo XIX; el capital cultural de los hogares como variable importante lo dijeron Pierre Bourdieau y Jean Claude Passeron y también James Coleman hace 50 años, y la marginación de los pueblos indios ha sido no sólo identificada, sino combatida por las escuelas zapatistas en México o el nuevo sistema educativo boliviano. Tampoco se requieren grandes estadísticas para suponer que si el maestro falta no hay clase o que la violencia afecta a los niños no sólo en la escuela, sino en todos los ámbitos de su desarrollo. En cierta medida, muchos resultados son verdades de Perogrullo.

y las niñas como sujetos emocionales, con sus intereses y sus necesidades. Por ejemplo, Célestin Freinet defendió que los niños, si trabajaban bien en clase, no debían hacer tareas en el hogar, pues lo que el niño necesita es jugar. Ese niño que juega, que platica en clase, que ama, desea, tiene miedo, actúa, etcétera, no es el niño del TERCE. Los niños y las niñas del TERCE son los de las fotos de los informes, con uniforme, levantando la mano, sonriendo a la cámara y sentados en un pupitre o realizando su tarea escolar. En esta escuela, el recreo es tiempo perdido.

Con el profesor pasa algo similar, no hay sujetos y el estudio se concentra en los niveles educativos del docente, su formación inicial y su asistencia y puntualidad. Sin embargo, me interesa detenerme únicamente en el punto dedicado a las prácticas docentes. Este foco es lo que en el mundo educativo se llama didáctica; es decir, la planeación, la aplicación y la reflexión sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro e incluso fuera del aula. Los autores no usan el término didáctica seguramente para evitar la invasión de otros espacios especializados que notoriamente les son ajenos. No obstante, lo hacen cuando sostienen que sus evaluaciones estudian elementos que se "relacionan con el aprovechamiento efectivo de la jornada escolar en actividades de enseñanza que fomenten el desarrollo y los aprendizajes de los estudiantes" (LLECE, 2015b: 92). En el más tradicional estilo de Franklin Bobbit, la didáctica o las prácticas docentes están determinadas y vigiladas por la puntualidad u otros aspectos administrativos –importantes sin lugar a dudas– y no por las formas de producción de conocimiento escolar o las maneras en que se dan esas interacciones dentro del aula, por ejemplo, cuando hay un choque cognitivo entre dos culturas diferentes. Lo que se hace es que se evalúan las relaciones dentro del salón de clase en lo que se denomina clima en el aula. El clima en el aula se mide desde la percepción de los alumnos y desde la percepción de los docentes. Ambos son índices estandarizados de disciplina –o lo que antes se denominaba conducta– basados en el orden, el silencio y el respeto entre los alumnos y del profesor hacia los alumnos. En el caso de la percepción de los niños, mide "la opinión de los [alumnos] sobre el nivel de ruido y orden existente al interior del aula, la ocurrencia de burlas entre compañeros y la actitud de los docentes hacia sus estudiantes"

(LLECE, 2015b: 112) y en el de profesores "identifica la percepción del profesor respecto del nivel de respeto y cooperación que existe en el salón de clase" (LLECE, 2015b: 110). En el cuestionario, esto se repite puntualmente en los aspectos disciplinarios y se amplía en los relacionales. De esta manera, el buen maestro, el maestro de calidad, puede ser resumido de la siguiente manera: mantiene el orden y el silencio en la clase, evita la violencia, motiva a sus alumnos, resuelve dudas, evalúa y aprovecha el tiempo al máximo.[188] Nadie está en contra de un maestro que trabaje con respeto y motive a los alumnos en el aula, aunque no necesariamente estén en posición de firmes y en silencio, pero ¿qué pasa con las condiciones particulares del momento y de la escuela? Éstas quedan fuera de la evaluación y por tanto no son valiosas en esta lógica didáctica, pues no se pueden medir.

Los resultados arrojados por el TERCE son muy importantes. Es de esperar que modifiquen ciertas políticas educativas nacionales, como la costumbre de la repetición o exijan a los estados una mejor cobertura en educación preescolar. También pueden dar continuidad a la homogeneidad epistemológica o aprendizaje universal legitimado en la evaluación y, por supuesto, ayudar a crear índices de climas escolares que regulen los comportamientos dentro del aula o, por lo menos, obliguen a los maestros a que sus alumnos –lo requiera o no el tipo de actividad– estén bien disciplinados, en orden, callados y con relaciones de respeto entre ellos, con el fin de que desarrollen el pensamiento crítico. Pero también pueden implicar la profundización de unas políticas educativas y su propuesta pedagógica, en una ideología educativa sin sujeto. El ejemplo más claro de

188 En las preguntas de la encuesta, se nota con claridad: sobre el clima en el aula se le pregunta al alumno: "Durante tus clases, ¿hay ruido y desorden en tu sala? ¿Hay burlas entre compañeros? ¿Los profesores se molestan con ustedes?" y sobre aspectos relacionales o de práctica docente: "¿Con qué frecuencia ocurren estas cosas en tu clase? Los profesores están contentos de hacernos clase; Los profesores nos felicitan cuando hacemos algo bien; Los profesores nos motivan para que sigamos estudiando; Los profesores me animan cuando encuentro difícil la materia; Los profesores son simpáticos conmigo; Los profesores escuchan con atención cuando hago algún comentario; Los profesores nos explican con paciencia; Los profesores llegan con las clases bien preparadas; Los profesores se preocupan de que aprovechemos el tiempo al máximo; Los profesores me preguntan qué entendí y qué no; Si no entendemos algo, los profesores buscan otras formas de explicarlo; Si me equivoco, los profesores me ayudan a ver mis errores" (LLECE, 2015b: 166-167).

esto es la evaluación de la escritura, donde los elementos técnicos de escribir son más importantes que lo que dicen los niños y las niñas. Ahora sólo hay comunicación, no sujetos.

La calidad punitiva

La calidad educativa como derecho constitucional

En diciembre de 2012, el PRI retornó al poder y con él viejas formas de hacer política: control de los medios de comunicación, imposición de candidatos, uso de recursos públicos para beneficio del partido, clientelismo y corrupción bajo la máscara de legalidad. También reprodujo la tan lucrativa política de pactos o acuerdos que, bajo el supuesto principio de gobernabilidad, mitiga los antagonismos políticos para convertir a las facciones en satélites de la misma fuerza gravitatoria: el presidente de la república. Apenas un día después de asumir el cargo y tras meses de negociaciones tras bambalinas, el presidente priista Enrique Peña Nieto y su partido político firmaron, junto con los presidentes de los principales partidos de oposición –el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática– el Pacto por México. En él, con extraordinaria capacidad de síntesis, se delinearon las reformas estructurales que marcarían los primeros tres años del nuevo gobierno y que al día de hoy, ya en la segunda mitad del sexenio, siguen siendo los ejes de la administración peñista, aunque bastante más debilitados, con excepción de la reforma educativa. En el Pacto, se señalaron los acuerdos para las futuras reformas: energética; competencia económica; telecomunicaciones; financiera; hacendaria; procedimientos penales y de acceso a la justicia, con especial énfasis en los derechos humanos; transparencia; electoral con espacios para la gobernabilidad democrática y, por supuesto, la educativa. Esta última se basó en el binomio ya conocido de calidad con equidad y tuvo tres objetivos principales:

> Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Se-

> gundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (Pacto por México, 2012: 2).

En consecuencia, las acciones deberían ser un sistema de información y gestión del sistema educativo, consolidar el sistema nacional de evaluación, dar mayor autonomía a las escuelas, implementar las escuelas de tiempo completo, fomentar la conectividad, crear el servicio profesional docente, fortalecer la educación inicial de los docentes, ampliar y mejorar la calidad de la educación media superior y superior y crear un Programa Nacional de Becas.

Muchas de las acciones propuestas son una reactualización de políticas de la década de los noventa, pero sobre todo de la primera década del siglo XXI, como la autonomía de las escuelas, la ampliación del tiempo de clase, el sistema nacional de evaluación, la evaluación docente y los programas de becas. Otras respondieron más puntualmente a coyunturas, como la cobertura a educación media superior, establecida como educación obligatoria en 2012, la urgencia de mejorar la conectividad y la creación de un sistema de gestión e información, en respuesta a las exigencias públicas de fundaciones de corte empresarial como Mexicanos Primero. La calidad, por su parte, se mantuvo en el centro de la política educativa tal cual la lógica del sexenio anterior: lo importante son los resultados y éstos se miden a partir de parámetros establecidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y sus exámenes del Program for International Student Assessment. De esta manera, se acordó entre las principales fuerzas políticas del país que la OCDE determinaría el currículo real y por tanto el tipo de conocimiento que debería imponerse en la escuela. El tercer objetivo, recuperar la rectoría del Estado en el ámbito educativo, respondió a los acuerdos políticos de Felipe Calderón con el SNTE, expuestos en el capítulo anterior, pero también funcionó como argumento para reproducir la antinomia a mayor evaluación docente, mayor promoción de la autonomía de las escuelas.

Tan sólo ocho días después del Pacto, el presidente envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de reforma educativa. La prontitud

se basaba en el convencimiento de que la crisis educativa nacional era un consenso generalizado entre la clase política y la población en general,[189] por lo que sería fácil realizarlas y sobre todo aplicarlas, para demostrar así la viabilidad de las reformas estructurales en su conjunto. Esto, con el paso de los días y los meses, se reveló como parcialmente cierto, pues la clase política se unió para hacer los cambios constitucionales a gran velocidad, pero la resistencia docente y la posición entre algunos investigadores educativos mostraron que el consenso era sólo entre los miembros de la cúpula en el poder. La iniciativa de Peña Nieto, con imagen y semejanza al informe de la UNESCO sobre el desarrollo de la Educación para Todos de 2005, sostiene "el imperativo de la calidad". En ella, la calidad de la educación es una condición necesaria para cumplir el derecho a la educación establecido en la Constitución Política (Presidencia de la República; 2012: 2). También debe ser inclusiva; es decir, para todos. Asimismo, es tema indiscutido que permite el consenso general, pues

> desde diversos ámbitos de expresión la sociedad mexicana hace cada día más intenso el reclamo por una educación de calidad. Se trata de una preocupación fundada, toda vez que a lo largo de la historia los mexicanos hemos adquirido y hemos podido apreciar el valor que la educación representa para la satisfacción de los anhelos de justicia y desarrollo (Presidencia de la República, 2012: 3)

que alcanza una equivalencia discursiva con la educación como elemento de justicia y desarrollo. Pero la calidad sola no puede con todo, pues necesita su conversión instrumental para poder conocerla, medirla y alcanzarla. Ahí, las evaluaciones nacionales e internacionales son fundamentales. Por supuesto, no se olvidan del profesor y la necesidad de cambiar la estructura administrativa, laboral y, claro, sindical de los profesores, para eufemísticamente revalorar su profesión. Para eso hay que crear un INEE autónomo; es decir, "una instancia experta [que] asuma un papel claro como órgano norma-

189 En la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo se afirma: "No obstante, la sociedad y los propios actores que participan en la educación expresan exigencias, inconformidades y propuestas que deben ser atendidas" (Presidencia de la República, 2012: 2).

tivo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos" y que posea autonomía técnica y de gestión (Presidencia de la República, 2012: 4). Esto permitiría evaluar de manera justa a los profesores y de paso a los alumnos.

La consensuada diligencia de los partidos políticos de ambas cámaras del Poder Legislativo consiguió modificar el artículo tercero constitucional el 26 de febrero de 2013. El nuevo artículo tercero constitucional tomó casi íntegramente la propuesta del Ejecutivo y las pequeñas modificaciones que hizo fueron para radicalizarla, como en el caso específico de la calidad educativa: el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (Constitución) y agregó que la educación "será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM). Por último, hubo que crear los dientes para la calidad: "Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación" (CPEUM), por lo que le corresponderá "evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior" (CPEUM) y tendrá que "generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social" (CPEUM). El Instituto será gobernado "por personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto" (CPEUM); es decir, por expertos.[190]

190 Para que hubiera congruencia constitucional, se reformó el artículo 73 que da facultad al Estado de "establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar so-

Esta reforma constitucional es una concreción tangible del largo proceso histórico que he venido analizando en este libro. La calidad fue convirtiéndose en derecho humano inalienable hasta alcanzar la carta magna. El nuevo artículo tercero ubica la calidad como la finalidad última del sistema educativo, superando en espacio y poder simbólico a la gratuidad y sobre todo al laicismo. Varios incisos están dedicados a la evaluación de la calidad y al sistema responsable de vigilarla, situación que no pasa ni con la gratuidad y mucho menos con el laicismo. Este sistema de evaluación será también, bajo el discurso de calidad, el responsable de recuperar la rectoría del Estado sobre la educación; es decir, recentralizar el control sobre los maestros y, de manera muy importante aunque casi no discutida en los medios de comunicación, del currículo. Con la presentación del nuevo modelo educativo en 2016 la evaluación cobró mayor presencia. En resumen, el encumbramiento de la calidad educativa y la evaluación en la Constitución política mexicana representan la consolidación nacional de la calidad como dispositivo de control. Es como si hubiera una extraña permuta histórica: del control de la calidad de la racionalidad empresarial, a la calidad como control de la racionalidad política.

Las leyes y el triunfo de los expertos

Para hacer operativo el nuevo artículo tercero constitucional, se elaboraron dos leyes secundarias –la del SPD y la del INEE– y se reformó la LGE. A ellas, se llegó a pesar de la clara oposición de los sectores disidentes de la CNTE sobre todo contra la Ley del Servicio Profesional Docente, con relativa prontitud. En septiembre de 2013, las leyes

bre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma" (CPEUM, art. 73).

se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* y comenzaron a marcar el rumbo educativo del sexenio, incluso antes de la publicación del Plan Sectorial de Educación. En las tres leyes, la calidad cumple una función nodal. A partir de ella, se promueven políticas de intervención muy potentes, se definen lineamientos –no muy claros– sobre lo que es considerado bueno y malo en educación y fijan sus dimensiones, entre otros aspectos. A pesar de esta homogeneidad, en cada ley la calidad tiene sus particularidades.

En la reforma a la Ley General de Educación (*DOF*, 2013a),[191] a diferencia de la original de 1993, "todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad" (*DOF*, 2013a: art. 2). Como es un derecho, el Estado está obligado a "prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos" (CPEUM). Después de ubicar la calidad como principio fundamental, se recupera el carácter laico y gratuito de los servicios educativos. La vieja fórmula juarista de educación laica, gratuita y obligatoria sobre la que se construyó el sistema educativo mexicano fue modificada para convertirla en educación de calidad, laica y gratuita. Esta triada muestra con nitidez que el concepto está vacío, no sólo en cuanto significante que puede ser ocupado por diversos significados según las coyunturas, como aseveran ciertos análisis políticos del discurso (Laclau y Mouffe, 2011), sino en cuanto política pública de intervención; es decir, el discurso permite determinar prácticas de control sobre los diferentes sectores del sistema educativo. La LGE también la define y entiende "por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad" (*DOF,* 2013a: art. 8). Llama la atención que, como se verá, se omiten la relevancia y el impacto, dimensiones que sí aparecen en la ley de autonomía del INEE; además, si vemos la calidad como característica de la educación mexicana, se ve también su lado relativamente absurdo, una

191 De 1993 a la fecha, acorde con la tradición legislativa mexicana, la Ley ha recibido un sinnúmero de derogaciones, reformulaciones y adiciones notables, según las tendencias políticas o preferencias educativas del presidente en turno. En este caso, sólo trabajaré con los cambios decretados el 11 de septiembre de 2013, pues es a partir de ahí cuando la calidad se establece como punto nodal de la Ley, incluso desplazando a su binomio de cobertura, tan presente en el siglo XX.

especie de pleonasmo mediante el cual lo obvio queda naturalizado de manera explícita: toda educación por principio debe ser buena, por tanto de calidad. Esto muestra que la calidad, más que una cualidad es una política educativa específica, pues si no fuera así no sería necesario que apareciera en la Constitución.

La calidad requiere control para poder entrar en la espiral de mejora permanente que permite establecer un horizonte futuro inalcanzable y siempre deseado para su acción política. El control se da mediante un nuevo elemento del sistema educativo: la evaluación (*DOF,* 2013a: art. 10).[192] No es que la evaluación sea nueva en el sistema educativo mexicano, sino que la novedad consiste en ser considerada como elemento del sistema; es decir, a la par de los educandos y los docentes. Como componente del sistema, el control de la calidad tiene una función diáfana: realizar exámenes para medir los logros de aprendizaje, emitir directrices de mejora infinita y definir qué es un maestro idóneo, entre otros.

Para saber qué es un maestro idóneo, se estableció el sistema de inclusión diferencial llamado Servicio Profesional Docente dentro del Marco General de una Educación de Calidad, entendido como el

> conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación (*DOF,* 2013b: art. 4).

Esta definición dispersa las posibles interpretaciones hacia destinos muy variados, pero únicamente quiero discutir dos. Por un lado, se encuentra lo esencial de la palabra calidad educativa; es decir, no un conjunto de procesos relacionales entre humanos que permiten la

192 La reforma de 2013 incluye varios elementos más: los padres de familia, el sistema de información y gestión, el servicio profesional docente y la infraestructura escolar (*DOF,* 2013a). El INEE no es parte del sistema, pues su carácter autónomo aparentemente le da libertad, aunque en la práctica es parte sustancial del sistema educativo, ya que es el responsable del control de la calidad educativa; es decir, de recentralizar el currículo en la *supracognición* y de producir el listado final de inclusión diferencial de los alumnos y, sobre todo, de cada profesor.

formación de subjetividades, sino un conjunto de parámetros definidos desde la ciencia social para determinar las condiciones laborales de los profesores. Esta arista, más allá de la violencia directa contra la organización gremial de los docentes, implica que debajo de esto subyace una idea de pedagogía sin sujetos, al igual que los estudios del LLECE. Por otro, está un detalle político y discursivo: ¿es la calidad una excusa para imponer la evaluación y el control o es la evaluación una excusa para imponer la calidad? Es cierto que hoy en día parecen una amalgama indistinta, pero esta unidad es un producto histórico en el que un ejercicio cotidiano en el aula desde la fundación de la escuela moderna, es decir, la responsabilidad del docente de observar y medir los procesos de formación y los aprendizajes obtenidos por sus alumnos, se convierte en un instrumento del sistema para satisfacer un principio ideológico. Por tanto, lo que he tratado de mostrar a lo largo del libro es cómo los principios ideológicos que implica la calidad, esgrimida siempre desde un espacio de poder, se imponen de múltiples formas y una de ellas es la evaluación. Esta conclusión nos permite enfocar nuestras baterías contra la calidad educativa y todo lo que implica, incluida su función evaluadora.

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es muestra, una vez más, del uso de la evaluación por parte de la calidad educativa y los grupos de poder que la sustentan. La Ley que da autonomía al INEE es bastante parca en su mención de la calidad. A pesar de ser un punto nodal que atraviesa explícita o implícitamente una buena cantidad de artículos, aparece en funciones discursivas ya analizadas aquí. Es una cualidad que requiere una mejora constante, proceso que exige un sistema de evaluación técnico y objetivo que permita dar las directrices para perpetuar los círculos virtuosos de mejora, y se le vincula estrechamente con los aprendizajes.[193] Sin

193 La Ley del INEE presenta un particularidad difícil de explicar o por lo menos de encontrar su procedencia. Parte importante de la evaluación es medir y mejorar los logros de aprendizaje. Sin embargo, en el artículo 8 se menciona el proceso de enseñanza-aprendizaje. ¿Por qué se recupera la enseñanza ahí? No está claro, parece más bien una permanencia histórica que muestra cómo los cambios históricos discursivos son paulatinos y que las rupturas no son en ocasiones tan tajantes. Podría pensarse también que tiene que ver el hecho de que el INEE evalúa maestros, pero para eso hay varios artículos dedicados al SPD donde la enseñanza no aparece.

embargo, hay dos elementos novedosos. Uno es que la evaluación separa a la calidad del desempeño y los resultados (DOF, 2013c: art. 25). Esto implica, desde mi punto de vista, que hay una intención deliberada por separar las plurales definiciones de la calidad de su concreción especializada en indicadores medibles, como el desempeño de los profesores a partir de rubros administrativos o, sobre todo, del sistema educativo a partir de los logros de aprendizaje de los alumnos. El segundo es que la influencia de los expertos y el largo proceso de definición de las dimensiones de calidad por fin se volvieron ley. Se define la calidad de la educación como "la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia" (DOF, 2013c: art. 5). Todas estas dimensiones, como vimos en el capítulo tercero, son a su vez modificables según las coyunturas.

Sin embargo, la tradición de los expertos no sólo concluyó con la definición de calidad, sino con el control del propio INEE. Basados en los tiempos legislativos, cuatro meses antes de que se publicara en el DOF el decreto de ley del INEE, el Senado de la República escogió a los cinco miembros que a partir de mayo de ese mismo año integraron la Junta de Gobierno del Instituto. Tras un expedito proceso de consulta[194] –y de *lobbying* por parte de diferentes grupos de poder– el entonces secretario de Educación Pública, Emilio Chauyffet Chemor, envió a la Cámara de Senadores 15 candidatos, quienes expusieron sus puntos de vista sobre el INEE y la evaluación. Los 15 candidatos estaban divididos en varias ternas según los periodos de

194 Dentro del proceso de consulta, se pidió a diversos investigadores que propusieran candidatos para la Junta de Gobierno. Yo fui uno de los muchos consultados y a pesar de estar convencido de que las administraciones priistas y otros tantos gobiernos en México y el mundo utilizan el mecanismo de consulta para legitimar su proceso de elección (Plá, 2014a), externé mi opinión. Mi propuesta se basó en la idea de pluralidad. En un país tan autoritario como México, lo mejor para mí es un cámara dividida o en su caso una junta de gobierno con posiciones políticas y visiones de evaluación diferentes e incluso antagónicas, para evitar el acaparamiento del poder por parte de una sola camarilla. Por eso, sugerí nombres con experiencia dentro del propio INEE, pero también gente abiertamente de izquierda y otros muy críticos con la lógica de evaluación que ha predominado en México. También pensé en un equilibrio generacional. Desgraciadamente, la Junta de Gobierno quedó conformada políticamente de manera muy homogénea y sin espacio para los jóvenes.

duración que iban a tener en la Junta de Gobierno.[195] Al final, ganaron, como presidenta para siete años, Sylvia Schmelkes del Valle, para seis años, Teresa Bracho González y Gilberto Guevara Niebla, y para un periodo de cinco años, Eduardo Backhoff Escudero y Margarita Zorrilla Fierro (Becerril y Ballinas, 2013: 13). Todos ellos tienen aspectos en común. Todos son extraordinarios investigadores, con un amplio currículum vitae en temas de evaluación y calidad de la educación, entre otros. Los cinco tienen conocimientos híper especializados en técnicas de evaluación y han participado en diferentes momentos y con distintas funciones en proyectos de evaluaciones internacionales o con organismos internacionales antes de ser nombrados por el Senado para dirigir el INEE. Por ejemplo, Backhoff es un especialista en pruebas estandarizadas y ha sido asesor de la OCDE para PISA y para la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés), apenas un año antes de comparecer frente al Poder Legislativo (Backhoff, 2016), y Bracho fue parte del proyecto de la UNESCO sobre informes del proyecto EPT en 2008 (Bracho, 2013).[196] Con esto, no quiero decir que existe un compromiso o deuda con los organismos internacionales, sino que son ejemplo de cómo a partir de la segunda mitad del siglo XX, y en especial desde la década de los noventa, los especialistas nacionales aportan de manera notable en la construcción de lo global, al mismo tiempo que traen lo global hacia lo nacional. Como ya se ha mostrado en otros estudios para América Latina y México (Plá, 2014a), son parte sustancial del consenso entre diferentes niveles de poder, al mismo tiempo que son actores centrales en la preservación de larga data de las políticas educativas.

195 Los otros candidatos, elegidos para dar una idea de pluralidad democrática, fueron, para siete años, María Chavoya Peña y Aurora Loyo Brambila; para seis años, Tiburcio Moreno Olivo, Carlos Muñoz Izquierdo, Mario Rueda Beltrán y Felipe Tirado Segura, y para cinco años, Ángel Díaz Barriga Casales, Pedro Flores Crespo, Benilde García Cabrero y Lorenza Villa Lever (Becerril y Ballinas, 2013: 6). Todos los candidatos se presentaron en el Senado el 16 de abril de 2013.

196 Teresa Bracho también fue investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE). Ambas instituciones no son monolíticas, pero se caracterizan por estar cerca de las políticas públicas. En la actualidad, la última goza de especial aprecio del presidente Enrique Peña Nieto, quien le encarga muchas de las investigaciones que requiere. Asimismo, algunos académicos de Flacso han pasado a formar parte del INEE, como Francisco Miranda López.

Hay más similitudes entre ellos, pero dado que mi texto tiene un enfoque de análisis político del discurso, me interesa centrarme en la pertenencia a grupos de poder especializado de larga trayectoria en México. Es ahí donde la homogeneidad de la Junta de Gobierno del INEE se ve con mayor claridad. Margarita Zorrilla, Gilberto Guevara Niebla y Sylvia Schmelkes son idóneos para el análisis. La primera, como vimos en el capítulo anterior, pertenece al grupo de poder concentrado en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, donde una figura clave en la historia de la evaluación educativa en México es Felipe Martínez Rizo –primer director del INEE, asesor de organismos internacionales y de Mexicanos Primero–. Zorrilla fue parte del equipo de transición de Vicente Fox y como directora del INEE fue fundamental en la definición de los principios técnicos sobre evaluación educativa del Instituto. Este grupo, que ha promovido las políticas de la calidad educativa por varias décadas y que no se ha opuesto a la educación laica, también ha estado vinculado con universidades privadas y de inspiración católica, como la Universidad Anáhuac, casa de estudios de los Legionarios de Cristo, donde Zorrilla realizó su doctorado.

El segundo ejemplo es el de Guevara Niebla. Éste es un caso distinto al de Zorrilla y también al de Schmelkes. Guevara fue líder estudiantil en 1968 por la Facultad de Ciencias de la UNAM y preso político por casi tres años, periodo del que dejó sus memorias en el libro *La libertad nunca se olvida. Memoria del 68* (2004) y donde, según algunos críticos, refleja su ideología *liberal-democrático-progresista* (Jiménez Guzmán, 2005: 259).[197] Profesor de la Universi-

197 Las críticas de Héctor Jiménez Guzmán (2005) se centran en dos aspectos. El primero es la reconstrucción histórica del movimiento del 68, donde un grupo de ex líderes ha revalorizado el proceso como un ejemplo de la lucha ciudadana por la democracia. Esta construcción histórica, asevera el autor de la reseña, es parte de una revisión histórica más amplia que muestra cómo muchos de los actores del 68 y su ideología han sido parte importante de la transición democrática mexicana de la vuelta del siglo XX. La segunda parte de la crítica se basa en la creación del enemigo interno del movimiento, que no son otros que los pensadores radicales de izquierda, supuestamente antidemocráticos. Las críticas de Jiménez son relevantes para la historia de la calidad educativa en cuanto muestran cómo un ex líder del 68 se representa como actor del movimiento ciudadano por la libertad es en realidad enemigo del pensamiento de izquierda. La evaluación, hay que recordar, se basa en el discurso científico de neutralidad, equidad, ciudadanía y democracia, pero cumple más bien la función de ejercicio técnico de poder.

dad Autónoma Metropolitana (UAM), ha ejercido una importante influencia fuera de la academia, dirigido revistas de difusión como *Educación 2001*, colaborado activamente en la revista *Nexos*, y bajo el discurso de la modernización democrática salinista, participó de forma activa en las reformas educativas de los noventa. Fue asesor de Ernesto Zedillo y subsecretario de Educación en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Pero, sobre todo, como ya demostré en el capítulo dos, fue parte importante en la generación de la sensación de crisis, o más bien de catástrofe, del sistema educativo, necesaria para implementar una reforma de gran calado. Se puede decir, con riesgo de simplificar, que Guevara Niebla pertenece al grupo intelectual salinista –y por tanto cercano a ciertos grupos del PRI– que bajo un discurso democratizador y ciudadano ha puesto sobre la mesa, entre otras cosas, la agenda de la calidad educativa y la evaluación desde una perspectiva neoliberal. Esto no implicó que los limitados visos políticos de los senadores panistas Ernesto Cordero y Luisa María Calderón –esbirro y hermana del belicoso ex presidente Felipe Calderón– y su absurdo macartismo a la mexicana, lo acusaran por su participación en el 68 de comunista (Ballinas y Becerill, 2013: 13).

Finalmente, se encuentra Sylvia Schmelkes. En capítulos anteriores, ya trabajé sobre el pensamiento educativo de esta autora, en especial su propuesta de calidad total de las empresas para fomentar seres humanos de calidad. Aquí sólo quiero mencionar un par de aspectos más, con la finalidad de comprender un poco mejor la homogeneidad política de la Junta de Gobierno. Schmelkes pertenece al grupo de investigación educativa más añejo del país, el fundado por Pablo Latapí y Carlos Muñoz Izquierdo en el Centro de Estudios Educativos, grupo que fue pionero y fundador de la política de la calidad educativa desde sus fundamentos científicos, así como creadores del diseño original del INEE. De ahí también provienen ciertos principios humanistas que pudo compartir como coautora de alto nivel del texto de la UNESCO, *Replantear la educación*. Su nombramiento como primera consejera presidenta del Instituto autónomo es un triunfo indiscutible de este sector de la academia mexicana. La relación entre academia y poder queda representada en su figura. Pero el nombramiento de Schmelkes no quedó exento

de polémica. Nadie niega sus indiscutibles logros académicos sobre evaluación, calidad educativa y educación intercultural –este último también reflejado en *Replantear la educación*– y su amplísima experiencia en gestión educativa en la SEP, en el CEE y en la Universidad Iberoamericana. Los cuestionamientos se dieron fundamentalmente por sus vínculos con la OCDE y con la fundación empresarial de Mexicanos Primero. En su defensa, sostuvo que no existía "ningún compromiso con estas instituciones. Es un aprendizaje que sólo llevo como persona" (Poy Solano, 2013). No existe razón para no creerle y los acontecimientos futuros, sobre todo la suspensión de la prueba ENLACE, muestran diferencias con Mexicanos Primero e incluso con la propia SEP, pero desligar su participación y su cercanía con ambas instituciones implica no reconocer su posible impacto en ganar la elección en el Senado, sobre todo tomando en cuenta que ambas instituciones han sido poderes de facto en las políticas educativas de la administración de Peña Nieto y que la elección se dio bajo la unidad política del Pacto por México.

Las descripciones de estos perfiles político-académicos no implican que todas las decisiones del INEE sean unánimes o que no haya diferencias en el interior de la Junta de Gobierno. Seguro las hay aunque no se tienda a publicarlas. Asimismo, tampoco se puede afirmar que las relaciones del INEE con otras instancias gubernamentales sean siempre tersas ni mucho menos. Los choques por la obligatoriedad o no de la evaluación docente entre el INEE y la SEP de Aurelio Nuño son un ejemplo de las diferentes visiones que se enfrentan en las políticas de calidad. Lo que quiero afirmar es que estas diferencias e incluso antagonismos son parte de un mismo momento histórico que se sustenta en principios epistemológicos comunes –misma episteme diría Foucault–, que crean las condiciones de posibilidad de la calidad educativa. Las diferentes posiciones son matices de una misma racionalidad.

Las reformas al artículo tercero constitucional y a la LGE, así como la creación de dos nuevas leyes, la del INEE y la del SPD, muy probablemente se señalen en el futuro como un hito histórico del

sistema educativo mexicano.[198] La inclusión de la calidad como derecho constitucional, imponiéndose por encima de la gratuidad y el laicismo, establece que su control es la finalidad del propio sistema educativo. El dispositivo de control es la evaluación, el responsable de llevarla a cabo es el INEE y lo que se controla son los aprendizajes, el currículo y las condiciones laborales de los docentes. Finalmente, estas reformas han hecho responsable a un grupo de especialistas de alto nivel para dar la forma técnica y el sustento científico a las políticas de calidad. Esto último no implica, por supuesto, que los acontecimientos futuros se den desde un consenso sin conflictos; por el contrario, se establecen nuevas relaciones de poder que, según sea el caso, mitigan o explotan los antagonismos de los diferentes sectores del sistema educativo.

Gobierno, empresarios y resistencia

El talante punitivo de la reforma contra sus enemigos no tardó en aparecer. La oposición provino principalmente de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y sus tradicionales formas de resistencia: manifestaciones, bloqueo de calles e instalación

198 El proceso de reforma educativa también tuvo una particularidad que demuestra las formas de hacer política de la administración federal actual. La velocidad de los acuerdos políticos y la implementación de la reforma fueron tales que, cuando se publicó en el *DOF* el Plan Sectorial de Educación (diciembre de 2013), la reforma estaba consumada. En la neoplanificación peñista, la planeación se basa en el diseño de la implementación de lo ya impuesto. Primero se reforma la ley para poder llevar a cabo del PND y no, como cabría de suponer, primero se hace éste y después, con base en sus argumentos, se cambia lo que haga falta. El Plan Sectorial de Educación incluye seis objetivos, de los cuales los dos primeros están dedicados a la calidad: "Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. Objetivo 2: Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México" (SEP, 2013: 58). Asimismo, la calidad educativa permitirá una educación de calidad que "mejorará la capacidad de la población para comunicarse, trabajar en grupos, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información, así como para una mejor comprensión del entorno en el que vivimos y la innovación. Tal y como lo señala el PND, el enfoque consistirá en promover políticas que acerquen lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para una sana convivencia y el aprendizaje a lo largo de la vida" (SEP, 2013: 58). Sin embargo, la filosofía de calidad educativa de Peña Nieto está en las leyes secundarias, así como en las propuestas de Mexicanos Primero.

de campamentos permanentes en plazas representativas en varias urbes del país, primero en el Zócalo de la Ciudad de México en mayo y después del 16 de septiembre, cuando el ejército desfiló frente a Palacio Nacional, en la Plaza de la Revolución. El bombardeo mediático para crear el desprestigio de la CNTE en esta última etapa emanó de múltiples sectores, pero con especial virulencia por parte de los medios masivos de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales o fundaciones de los grupos empresariales, cuya representación más icónica es Mexicanos Primero, pero no es la única.[199] Las estrategias ya son añejas: en radio, televisión y prensa escrita se utilizaron los mismos adjetivos peyorativos y los mismos periodistas y grupos de poder hablaron en los mismos medios una y otra vez. También como actor fundamental estuvo el gobierno, que lanzó una amplia campaña publicitaria, se negó a través del secretario de Educación, Emilio Chuayffet, a considerar a la Coordinadora un interlocutor válido y se limitó a negociar con el nuevo líder del SNTE, Juan Díaz de la Torre, impuesto por el presidente de la república tras el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, lideresa sindical que había controlado al Sindicato junto con las administraciones en turno desde hacía casi 25 años. Obedeciendo las órdenes del gobierno llegaron los granaderos y con ellos la macana. Esto no ha parado y con el nuevo ministro de Educación, Aurelio Nuño Mayer, y la implementación del servicio profesional docente, las tensiones se incrementaron, costando incluso la vida de maestros (*El Universal*, 2015).[200]

Los acontecimientos fueron muchos y siguen sucediéndose en cada periodo de evaluación docente, pero no es mi interés hacer una cró-

199 Existen muchas organizaciones no gubernamentales creadas o empleadas por el sector empresarial que jugaron y juegan un papel significativo en la creación de un sentido común sobre la calidad educativa y su dispositivo de evaluación. Es un retorno simulado al principio de calidad total de finales del siglo pasado. Entre las organizaciones con más presencia, más allá de Mexicanos Primero, están México Evalúa, el Instituto Mexicano por la Competitividad, Fundación Empresarios por la Educación Básica, Fundación SM, Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, Coalición Ciudadana por la Educación, Muévete por la Educación y Empresarios por la Educación Básica, entre otras.

200 Han muerto varios maestros en su resistencia frente a la reforma educativa, aunque no todos como consecuencia de la acción represiva. El 13 de junio de 2013, por ejemplo, un tractocamión sin frenos arrasó un bloqueo de maestros en Michoacán, con saldo de siete muertos (Martínez Elorriaga, 2013).

nica de la confrontación física, sino de la lucha por la conformación del sentido común entre estos tres grupos respecto a la calidad educativa; es decir, la producción de discurso. Por eso, me interesa analizar qué decían estos tres grandes actores –gobierno, sociedad civil y la CNTE– sobre la calidad educativa. Para analizar al gobierno, utilizo la propaganda televisiva, aunque también he analizado páginas web y entrevistas a diferentes funcionarios. La sociedad civil, como ya he explicado en el capítulo anterior, en realidad es un eufemismo, pues lo que existe es un monopolio de los espacios en los medios de comunicación por determinadas organizaciones no gubernamentales, que terminan por hacer que la tercera silla pertenezca al empresariado. En este caso, analizo Mexicanos Primero. Ambas entidades, el gobierno y Mexicanos Primero, están vinculados con los medios, por lo que su *locus de enunciación*, aunque no es idéntico entre ambos, claramente se ubica en el lado del poder. Finalmente, está la CNTE, que prácticamente no tiene voz en los medios. Sin embargo, realizó una serie de congresos y videos en los que expone su visión de la reforma y su oposición a la misma. Independientemente de sus conflictos internos y sus prácticas corporativas y clientelares, para el tema que trabajo su *locus de enunciación* es la resistencia.

La administración de Peña Nieto es hábil en el manejo de la propaganda, por lo que abrió un fuego propagandístico que no ha recibido ninguna declaración de cese hasta el momento. Al inicio de 2013, se publicó una página del Pacto por México dedicada a la recolección de firmas a favor de la reforma educativa. En ella, se citan muchos comentarios positivos sobre la reforma, incluidos los del presidente de la república y los de los presidentes de los principales partidos de oposición, el secretario de Educación en turno, una serie de intelectuales como Héctor Agilar Camín y Jesús Silva Herzog Márquez, el primero activo durante la reforma salinista y el segundo de familia priista de larga data y, finalmente, sin foto, la opinión de padres de familia y maestros. La misma página web presenta una serie de afirmaciones que se catalogan como mitos que circulan sobre la reforma; es decir, aseveraciones falsas a las que se les oponen las virtudes reales de la reforma. La reforma no despide a los maestros, los apoya con base en el mérito profesional de cada uno; la reforma

no “responsabiliza únicamente a los profesores sobre la calidad educativa”, sino que

> las adversidades que han tenido que enfrentar el sistema educativo y los docentes: una alta tasa de crecimiento poblacional que ha elevado la demanda de cobertura en todo el país; la desigualdad, la marginación y la dispersión poblacional en muchas zonas; y el acelerado avance en los conocimientos científicos y tecnológicos que exigen una constante adaptación a un entorno cambiante;

no se repetirán exámenes, sino que se hará una evaluación justa; no se privatiza la educación, por el contrario “el Estado recupera la rectoría de la política educativa y con ello se fortalece la educación pública, laica y gratuita”; no se pretende desaparecer el Sindicato, sino respetar los derechos constitucionales del maestro; y la reforma educativa no es una reforma laboral disfrazada, pues se garantiza el artículo 123 constitucional, consagrado a los derechos de los trabajadores; la reforma no es impuesta por organismos internacionales, sino que surge de los propios mexicanos y sí tiene un enfoque social, pues se centra en los más vulnerables.[201]

En los momentos en que se discutía la reforma constitucional, la propaganda y la búsqueda de adeptos[202] se centraban en sostener principalmente que el problema de calidad no era sólo cuestión de los maestros –sin responsabilizar a nadie más, pues se presentan las otras causas como fenómenos sociales autónomos e invariables–, sino que es propia de los mexicanos y sobre todo recalcaba que la reforma no afectaba a los docentes, por el contrario, era por su propio bien.

> La reforma educativa tiene como único objetivo garantizar el pleno ejercicio del derecho constitucional a una educación de calidad que tie-

201 *Cfr*. <http://pactopormexico.org/reformaeducativa/>, consultado el 26 de mayo de 2016. Una crítica puntual a cada una de las afirmaciones del Pacto por México acerca de lo que denomina mitos sociales sobre la reforma puede verse en el texto de Martha de Jesús López Aguilar (2013).

202 Según la misma página web consiguieron 209 382 firmas.

> nen todos los mexicanos. Los aliados de la equidad y la calidad, serán beneficiados con la reforma; los interesados en la dignificación de la profesión docente con base en la meritocracia, ganan con esta reforma (Pacto por México, 2012).

La meritocracia dignifica. La calidad es por el propio bien del maestro.

También la calidad es por el bien de los niños, los jóvenes y el país en general. La propaganda de los informes de gobierno lo refleja. En un fragmento editado del primer informe de gobierno donde el presidente habla de educación, declara "el objetivo de esta reforma es claro, que los niños y jóvenes de México reciban una educación de mayor calidad, que les permita contar con mejores oportunidades el día de mañana" (Presidencia de la República, 2013) o en la publicidad de su tercer informe "Hoy los niños y jóvenes necesitan educación de calidad para ser exitosos" (Presidencia de la República, 2015). En la propaganda, Peña Nieto sale en su despacho, en ocasiones sin corbata, y sostiene con firmeza que "nos comprometimos a mejorar la calidad de la educación de nuestros niños y estamos cumpliendo" (Presidencia de la República, 2014) para después arrojar una serie de datos sobre mejoramiento de instalaciones y entrega de tabletas electrónicas a los niños. Las imágenes muestran niños felices jugando en el patio o trabajando con los dispositivos electrónicos, perfectamente uniformados y en escuelas higiénicas. Se explicitan las políticas de equidad con el equipamiento a las escuelas con mayor rezago y la autonomía de cada escuela para usar los recursos según sus necesidades. También aparece él mismo saludando a los niños como político celebrado por las masas, lejos de cualquier manifestación pedagógica. La pedagogía surge en su idea de la cultura escolar, pues cada logro de la administración federal se marca con una palomita en un recuadro tipo alveolo de hoja de lector óptico que utilizamos comúnmente para calificar exámenes de opción múltiple. Obviamente, en esa evaluación, Peña Nieto obtiene diez.

Lo mismo pasa cuando uno mira los pizarrones de la publicidad sobre la reforma, por ejemplo, en el que una maestra dice: "la reforma educativa ha dado mucho de qué hablar. Yo tenía dudas sobre la

evaluación, pero vencí el miedo y tuve un buen resultado", mientras se mira orgullosa a sí misma al espejo, en un primer plano, llena de satisfacción. "Ahora me siento satisfecha, reconocida y lo mejor es que voy a ganar más. Descubrí que la evaluación no pone en riesgo mi trabajo. Al contrario, nos ayuda a capacitarnos para ser mejores profesores. Es nuestra oportunidad y nuestro deber" (SEP, 2015b), concluye entre un grupo de niños de primaria. Cuando el cuadro se abre hacia un plano conjunto, se alcanza a ver el pizarrón. Por lo anotado en la pizarra, se puede advertir que está impartiendo la clase de historia de México y está haciendo un examen o un cuestionario oral a los alumnos que contestan con ánimo patriótico. Las preguntas son:

> ¿En qué día cayó la Gran Tenochtitlán? ¿Quién fue el cura Miguel Hidalgo? ¿Qué se celebra el 5 de mayo? ¿Dónde se desarrollaron los mayas? ¿Quién fue el 1er presidente de México? ¿Cuál es el nombre real de México? ¿Cuál fue la 1ª cultura del México antiguo? ¿En dónde fueron derrotados los Insurgentes? ¿Quién dirige la segunda etapa de la independencia? ¿En qué año nació Emiliano Zapata? (SEP, 2015b).[203]

Más allá de la variedad de temas y tiempos históricos poco ordenada, según los propios programas de estudio, se puede divisar cómo la historia escolar es, en el momento de ser evaluada, la historia memorística, nacionalista e identitaria que la calidad educativa dice superar. Y esto no sólo es propagandístico, se reproduce en la evaluación masiva. La profesora dignificada, al fin y al cabo, parece seguir enseñando el mismo tipo de conocimiento que antes de la reforma.[204] Esto muestra, como veremos más adelante, que la reforma educativa no se queda en lo administrativo y laboral, sino que pretende impactar las prácticas dentro del aula; por lo tanto, es también pedagógica.

203 Hay más ejemplos de esto. En un spot del Pacto por México, la maestra pasa lista a héroes patrios, mientras lo niños, futuros grandes mexicanos, contestan ordenadamente "presente" <https://www.youtube.com/watch?v=rxKEcgCmXrk>, consultado el 2 de febrero de 2016.

204 La inmensa mayoría de la propaganda de la reforma educativa busca convencer de que se trata de dignificar al maestro. Varios ejemplos pueden verse en la página web de la Presidencia de la República dedicada al tema:< http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/>, consultado el 2 de febrero de 2016.

La propaganda del gobierno actual se concentró en crear un sentido común de que la evaluación es por el bien de los maestros al premiar según sus méritos el desempeño docente[205] y, al mismo tiempo, la calidad educativa es por el futuro de los niños y del país. Lo mismo piensa Mexicanos Primero, organización que se ha ubicado falsamente como representante de la sociedad civil en sentido amplio, cuando en realidad es empresarial.[206] Su eslogan es muy simple y excluyente: "Sólo la educación de calidad cambia a México". Esta frase no es menor, sobre todo viniendo de un grupo tan poderoso. No es menor porque por principio determina que sólo hay un camino posible y lo que ellos entienden por calidad es por donde todos debemos andar. No es menor, tampoco, porque de entrada excluye cualquier posibilidad de diálogo con otras formas de pensar la educación o posibles cambios dentro del sistema educativo mexicano. También implica que sólo debe existir un final posible y, por último,

205 Otra anécdota sobre la lógica meritocrática y autoritaria de la reforma educativa. En el programa *Mesa cuadrada,* el subsecretario Javier Treviño Cantú publicita el Modelo Educativo 2016. Ya casi al final, narra cómo en una ocasión que visitaba las escuelas, una directora muy joven le dice: "'Subsecretario, yo me gané este puesto. A mí no me puso nadie, me lo gané en un concurso y aquí estoy'. Eso es lo que queremos, que los maestros se sientan orgullosos de que es por sus méritos, su conocimiento". Lo interesante es que el propio subsecretario no ganó ningún concurso ni su trayectoria política muestra experiencia alguna en el ámbito educativo. Lo que representa este decir es cómo la política mexicana, autoritaria y antimeritocrática, basada en camarillas y fidelidad política, impulsa políticas que afectan a las organizaciones gremiales bajo criterios que jamás serán utilizados para medirlos a ellos. En términos coloquiales, es puro cinismo político. Lo mismo sucede con el INEE, la evaluación no evalúa ni califica ni despide a los evaluadores. El video puede verse en <http://javiertrevino.blogspot.mx/2016/08/javier-trevino-en-mesa-cuadrada.html>, consultado el 5 de septiembre de 2016.

206 El patronato de la ONG, hoy más oculto que en años anteriores, pues en las últimas publicaciones ya no aparece como tal, estaba conformado en 2012 por Emilio Azcárraga Jean, José Ignacio Ávalos Hernández, Alejandro Baillères Gual, Agustín Coppel Luken, José Antonio Fernández Carbajal, Carlos Fernández González, Claudio X. González Guajardo, Pablo González Guajardo, Carlos Hank González, Sissi Harp Calderoni, Fernando Landeros Verdugo, Alicia Lebrija Hirschfeld, Alejandro Ramírez Magaña, Ignacio Deschamps González, Carlos Gómez Andonaegui, Alejandro Legorreta González, Marcos Martínez Gavica, Carlos Rahmane Sacal, Daniel Servitje Montull y Eduardo Haro Tricio. Todos ellos son gente extremadamente rica. Empresas como Televisa, Bimbo, Femsa, Lala o bancos como Bancomer o Banorte son algunos de los presupuestos que financian esta organización. Incluso en 2009 estuvo Carlos Slim Domit, el hombre más rico de México. Este hecho es fundamental para la producción del discurso de Mexicanos Primero, así como en general los discursos educativos en México: quienes producen los textos exigiendo mayor inclusión o calidad para fomentar la justicia social son quienes han producido un sistema económico que genera exactamente lo contrario.

significa que lo que se haga en educación será medido por su noción de calidad y lo que quede fuera será mortalmente denigrado. Los informes, las críticas a diversos posicionamientos educativos, sus presiones de facto y su influencia en la administración peñista se hacen bajo esta especie de imperativo categórico.

Más allá de la racionalidad utilitarista que toda acción de los empresarios acostumbra tener, lo que subyace en la idea de calidad educativa de Mexicanos Primero es la combinación entre "la pantometría (la doble convicción de que 'todo es medible' y de que medir es la forma más exacta de conocimiento) y la ubiquidad de la evaluación (el deseo omnipresente de estimar el valor de las personas e instituciones a través de examinaciones periódicas)" (Vera, 2016). A esto, hay que sumarle una tercera variable: la pantometría y la ubiquidad de la evaluación son los dispositivos idóneos para el control de la política pública. En otras palabras, la calidad educativa no sólo es un objeto de deseo estrechamente vinculado con la idea de un objeto industrial de calidad, sino que es algo medible en su totalidad y por tanto es inteligible. Asimismo, la producción del conocimiento sobre la calidad debe ser constante, año tras año, mes tras mes, para híper controlarla. Para imponer esta lógica, Mexicanos Primero ocupa tres lugares básicos para la interpelación de su modelo de identificación: los grandes medios de comunicación (entrevistas en noticieros, documentales de cine como *De panzazo*, editoriales en los periódicos, etc.), desplegados políticos extremadamente beligerantes y la producción de documentos político-científicos –reportes paralelos los llaman (Mexicanos Primero, 2009: 12)– que dan sustento a sus acciones. Por supuesto, existe una cuarta, que es el ejercicio de poder de facto en las altas esferas de la política mexicana, pero es básicamente oculta y no tengo acceso a ella para trabajarla aquí. Estudiar cada uno de los espacios de interpelación desborda mis objetivos, por lo que estudio sobre todo los discursos político-científicos para mostrar cómo construyen un sentido común sobre la calidad educativa. La pantometría también produce un tipo de conocimiento escolar particular, pero dadas sus similitudes con el INEE lo expongo en el siguiente apartado.

Para entender el concepto de calidad de Mexicanos Primero es necesario ubicar el lugar desde el que produce el discurso. Básica-

mente, la organización es financiada por grandes empresarios, y dirigida por Claudio X. González, cuyo mayor mérito es ser hijo de un magnate del salinismo y su principal rama productiva son los negocios de caridad (Hernández Navarro, 2013). Produce sus textos con la pluma lúcida y melodramática de David Calderón Martín del Campo. Esta relación entre la ONG y las empresas hace que bajo los auspicios de Televisa, la principal productora de contenidos televisivos en español del mundo, se critique la banalidad de la programación televisiva (Mexicanos Primero, 2012: 14) y la falta de cultura democrática en el país; que Femsa y Bimbo, principales empresas de bebidas azucaradas y productos industrializados en México y que son una amenaza real a la salud pública,[207] sostengan lo importante que es una buena nutrición en la primera infancia (Mexicanos Primero, 2014); que la empresa lechera Lala, responsable de la desecación de Cuatro Ciénegas en Coahulia (Restrepo, 2006), promueva un crecimiento sustentable (Mexicanos Primero, 2014), o que banqueros de Banorte y BBVA Bancomer se indignen ante la desigualdad y la falta de equidad en México (Mexicanos Primero, 2009). Lo anterior muestra que mucho de lo que dice la ONG empresarial raya con el cinismo. Pero su discurso político, empresarial y educativo es más complejo, aunque irreductiblemente vinculado con su financiación fundacional.

Al leer los reportes anuales de la organización civil de manera lineal, se puede observar que la calidad educativa se define principalmente en sus primeros textos, aunque no se abandona a largo de los informes publicados. En 2009, el reporte titulado *Contra la pared*, retomando el informe de la OREALC-UNESCO (2007b), define la calidad educativa así:

207 En 2010, la Secretaría de Salud intentó modificar los alimentos que se vendían en las escuelas. La Secretaría de Economía, bajo la presión de empresas de bebidas azucaradas y alimentos procesados, rechazó la medida, logrando que los productos se mantuvieran al alcance de los niños. La SEP publicó el 23 de agosto de ese mismo año los *Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica*, unas directrices que poco o nada ayudan a la alimentación sana en la escuela, por ejemplo, al permitir los productos industrializados, que contienen grandes cantidades de azúcar.

> No es simplemente un atributo deseable de la educación, sino un rasgo imprescindible, indivisible –consustancial– a la consideración de la educación como un derecho. El derecho a la educación no se reduce al derecho al acceso, sino que incluye el derecho a la permanencia, al tránsito regular y a los resultados equivalentes (Mexicanos Primero, 2009: 19).

Los resultados equivalentes se convertirán en aprendizaje, componente central del derecho a la calidad educativa, pues éste es sinónimo del derecho a aprender. Otro elemento es la equidad:

> No hay calidad sin equidad, y que una búsqueda de excelencia excluyente y divisoria debe ser rechazada como modelo de la educación nacional. El sistema educativo mexicano, en su conjunto federal y a nivel de cada estado, debe ser juzgado por la articulación de los factores para el máximo logro de aprendizaje, pero no de algunos, sino de todas y todos a quienes debe incluir (Mexicanos Primero, 2013: 7).

La equidad, dado que no es igualdad, no deja fuera el mérito personal, "sino que lo presupone y lo coloca en su justa dimensión" (Mexicanos Primero, 2011: 14). Mérito, aprendizaje y equidad son los componentes centrales de la calidad educativa. Juntos ayudan a combatir las injusticias, pues la calidad educativa es

> el proceso que permite que sea la propia persona la que salga de la pobreza por la capacidad de procurar con cierta autonomía su propio desarrollo humano, por su capacidad de participar e influir en el sentido y calidad de la toma de decisiones y en la pertinencia y relevancia de los programas a él destinados, elemento imprescindible de ciudadanía, por su capacidad para generar valor a través del trabajo, escapando al círculo de dominación, explotación intensiva y bajos beneficios sociales (Mexicanos Primero, 2010: 32).

Entendida así, la calidad educativa es una estrategia afirmativa; es decir, se busca corregir los resultados desiguales sin modificar las condiciones de desigualdad que los producen. De ahí que en ningún

momento la ONG empresarial cuestione el capitalismo como organización económica y productora de las grandes desigualdades e incluso separe en su diagnóstico el sistema económico predominante en México.

Otro principio ideológico que sustenta la calidad educativa de este grupo es la competitividad y la natural inclusión diferencial que produce. Mexicanos Primero creó su propio índice, que le permite calificar y jerarquizar el desempeño de cada entidad federativa. El Índice Educativo de Desempeño Inclusivo (IDEI) tiene como principal finalidad crear diversos tipos de *rankings* de cada una de las entidades federativas basados en indicadores de aprendizaje (aprendizaje, eficacia y permanencia) y desempeño (profesionalización docente, supervisión y participación en la escuela). Este Índice se vio modificado cuando el INEE desapareció la prueba ENLACE, lo que quitó un pilar de la lógica jerárquica de la ONG; además, ENLACE respondía a la estratificación por niveles de logro, lo que permite establecer la inclusión diferencial. Vale la pena aclarar que Mexicanos Primero no sostiene que los niveles de logro son para diferenciar a la población, sino que por el contrario, permiten ver dónde se requiere intervenir para mejorar el desempeño de los menos favorecidos. Este argumento, loable sin lugar a dudas, se desfigura cuando se puntualiza en el tipo de conocimiento producido por la pantometría –memorístico en parte y *supracognitivo* en otra– y cuando se engarza con los niveles de competitividad que arroja la prueba PISA. No hay que olvidar que esta prueba mide competitividad de capital humano para la economía denominada sociedad del conocimiento y no formación de los individuos en sus múltiples dimensiones y variaciones culturales.

Las estrategias discursivas y políticas que acompañan la calidad educativa en esta ONG empresarial son, en muchos casos, una especie de protocolo para alcanzar la agenda privada en el ámbito público. Una de ellas es la fabricación de la crisis, o lo que ellos llaman la percepción de la crisis (Mexicanos Primero, 2011: 43). Para poder realizar los cambios, hay que mostrar que nada funciona. En este punto, de nuevo el diagnóstico[208] –y la solución, incluida de antemano–

208 Una de las primeras acciones de la actual administración, a solicitud de Mexicanos Primero y otras organizaciones civiles empresariales como el Instituto Mexicano para la Competi-

repiten la misma función que en las últimas décadas: dar sustento numérico a la fabricación de la crisis. Asimismo, el diagnóstico permite canalizar las culpas hacia al Estado y el sistema educativo –responsables sin duda–- y nunca al sistema económico, controlado en buena parte por los miembros del patronato de la ONG empresarial. La crisis permite la estridencia de cualquier alarma de futuro negro si no se toma el único camino posible, el de la calidad educativa.

> Sin educación de calidad, las generaciones presentes y futuras de mexicanas y mexicanos están condenadas a [no] gozar de salud, […] ejercer la ciudadanía, asumir empleos bien remunerados y productivos, involucrarse en relaciones satisfactorias, consolidar un entorno social donde prive la seguridad, la corresponsabilidad, la confianza mutua y el Estado de Derecho (Mexicanos Primero, 2009: 9).

Ante tal panorama y con las pruebas de ineficiencia del sistema educativo, sólo queda un camino, la calidad educativa.

Pero no hay credibilidad si no se habla desde el lugar de la verdad y si no se produce un efecto metonímico, en el que una sola ONG representa a toda la sociedad civil, a todas las voces ciudadanas. Lo primero lo hace constantemente con frases como la verdadera reforma a las escuelas normales, ellos miran de verdad, son realistas, promueven una auténtica educación e incluso, al más típico modo Teletón, son los que hacen visibles a los invisibles cuando hablan de la primera infancia; además, sostener la verdad permite tomarse muchas libertades, sobre todo en las citas. Aparecen referencias a organismos internacionales o uno que otro autor, a sus propias investigaciones y a las leyes que regulan la educación en México. Llama la atención la ausencia de discusión con la investigación educativa –sólo aparece cuando ésta se vuelve parte de la estructura de poder y no gustan sus decisiones técnicas (Calderón, 2015)–, por lo que muchos resultados de décadas de trabajo especializado son presentados como hallazgos propios o en su caso como conocimiento producido por un ente abstracto, sin rostros ni sujetos, que llaman

tividad (Imco), fue el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (Cemabe) de 2013, a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

investigación educativa. Lo segundo, el efecto metonímico, se hace con otro mecanismo simple y constante: nosotros los ciudadanos, la educación de nuestros hijos, nuestra escuela y nuestros maestros. Con estas dos estrategias simples y reiteradas una y otra vez, producen el efecto absoluto mediante el cual suturan el discurso y no dan opción a nada más que a ellos mismos. De esta manera, únicamente hay una calidad, una ciudadanía y una democracia, la suya.

En la visión de Mexicanos Primero sobre los maestros, sucede algo similar; además, hay que sumarle una serie de procesos especulares del discurso por medio de los cuales subvierten las luchas sociales para ser ellos quienes la sustentan. La calidad educativa implica medición del desempeño de los estudiantes y de los alumnos, con la finalidad de establecer un cambio cultural basado en la meritocracia, no en la solidaridad o en la igualdad de posiciones (Dubet, 2010). En los textos de esta ONG empresarial, los maestros son una especie de menores de edad que requieren ser tutorados, evaluados y sobre todo salvados de las garras de un innegable monstruoso sindicato, sea el SNTE, o su disidencia, la CNTE. Existe un círculo vicioso: la mala calidad educativa y la falta de reconocimiento a la profesión docente hace que lleguen a sus filas personas sin la formación adecuada, por lo que son fácilmente sojuzgados por un Sindicato "que confía principalmente en el número, el empuje irreflexivo y la capacidad de paro o veto, con formas de organización también verticales, autoritarias y opacas" (Mexicanos Primero, 2009: 21). Conforme avanzan los años y Mexicanos Primero impacta con más fuerza la política educativa, al grado de definir buena parte de la agenda sectorial de Peña Nieto,[209] las amenazas son más claras; si los docentes no son agente de cambio, hay que cambiar a los agen-

209 La similitud entre el reporte *Ahora es cuando* (2012) de Mexicanos Primero y las políticas de la administración de Enrique Peña Nieto son notables. Sólo por poner un ejemplo entre muchos, ambos proponen recuperar la rectoría del Estado en educación, como si los maestros no fueran también Estado. Vale la pena mencionar que este objetivo de gobierno es parte de un principio neoliberal contemporáneo que muestra la todavía dependencia del mercado global de los estados-nación. Mientras que por un lado se privatiza y se globalizan muchos elementos nacionales, por ejemplo, el desmantelamiento acelerado de Petróleos Mexicanos (Pemex), se busca renacionalizar, recentralizar la producción de capital humano. El Estado busca reproducir un tipo de sujeto y conocimiento particular desde lo nacional para funcionar en escala global. El resultado es un fenómeno de histéresis.

tes. Pero el principal juego especular consiste en que la evaluación dignifica la profesión docente a partir del reconocimiento meritocrático de desempeño, así como el hecho de que el SPD proporciona mejores condiciones laborales frente a lo que ofrece el SNTE. No se trata aquí de ver las cosas desde una perspectiva maniquea de malos empresarios contra buenos maestros. Es cierto que el SNTE es un organismo corrupto que debe democratizarse aceleradamente, que muchas prácticas docentes en el aula y la escuela perjudican seriamente la formación de los estudiantes y que la formación docente, inicial y continua, en las escuelas normales es por lo general muy deficiente, como afirma Mexicanos Primero. Pero también es cierto que la agenda empresarial promueve la inclusión diferencial –y exclusión en muchos casos– en todos los sentidos, jerarquizando a los maestros según desempeño y a los alumnos con base en niveles de logro y que, en última instancia, la lucha empresarial es contra toda organización sindical. Las tensiones se producen entre la necesidad de mejorar la formación docente, recuperar la dignidad del profesor como trabajador y la lucha contra las organizaciones gremiales de los trabajadores para establecer jerarquías de desempeño individual de cada docente. En estas tensiones, es donde se produce el discurso de esta ONG.

Pero la dimensión económica nunca está sola, siempre está relacionada con dimensiones políticas, sociales y culturales. La calidad educativa es parte de un largo proceso de cambio cultural y eso Mexicanos Primero lo tiene muy claro. Expresamente, el cambio cultural para ellos radica en que los mexicanos, a partir del mejoramiento de su capital humano y de su capital cultural, produzcan un "cambio de enfoque cultural en las familias y en la sociedad para modificar la valoración de la escolaridad, ligando los resultados al mérito". El mérito deber ser objetivo, "en el que los títulos ('las credenciales', como se les llama en la literatura especializada) tengan una ponderación dependiente de las competencias reales de las personas" (Mexicanos Primero, 2012: 13-14). El cambio cultural debe dejar atrás las prácticas corruptas en las que los empleos se dan por compadrazgo y evitar que en la escuela predomine la copia y la laxitud para promover el esfuerzo y el logro personal. Asimismo, el

mérito debe ser medido con exactitud en la adquisición de las competencias básicas:

> El aprendizaje que concebimos como deseable y exigible no se limita a las habilidades de comprensión lectora y de pensamiento matemático. Son fundamentales también la conciencia histórica, el desarrollo de una visión científica, las habilidades para el uso de tecnología y, con gran relevancia, las competencias de relación, de acción cívica y de discernimiento ético: el cuidado de sí, la capacidad de trabajar en equipo, la honestidad, la solución razonada de conflictos, el compromiso de resguardo del ambiente, el rechazo a toda forma de discriminación. Este bloque de competencias, que en la discusión internacional se están agrupando bajo el título de "competencias para la ciudadanía global", complementa la noción integral de logro de aprendizaje que sostenemos (Mexicanos Primero, 2012: 21).

El cambio cultural de la calidad educativa debe guiarse hacia la idea de mérito y promover nuevos conocimientos escolares. Estos conocimientos son de dos tipos. Por un lado, las competencias que abarcan habilidades cognitivas de todo tipo, como la lectura y el pensamiento matemático, el uso de la tecnología y el pensamiento científico, y otras de aspecto más valoral y actitudinal como el cuidado del ambiente y la resolución razonada de conflictos. Por otro, este tipo de conocimiento tiene un límite inviolable: lo que no puede ser medido no es conocimiento; es decir, no sólo el conocimiento medido es el tipo de conocimiento más exacto, como sostiene la pantometría, sino que sólo es conocimiento en cuanto pueda medirse. Esto finalmente produce al ciudadano global. El cambio cultural y epistemológico es de grandes dimensiones, pues implica prescribir una sola forma de pensar el conocimiento en la escuela: lo numérico.

La búsqueda del cambio cultural impulsada desde esta ONG empresarial y sus vínculos con la administración de Enrique Peña Nieto enfrentaron y todavía enfrentan muchas resistencias, principalmente de los docentes. Los maestros no son menores de edad ni el SNTE o la CNTE son un bloque homogéneo de subyugados docentes como los califica Mexicanos Primero. La oposición también

es compleja y ha ubicado la calidad –y su corolario punitivo de la evaluación de gran impacto– como enemigo declarado. Parte de su complejidad consiste en que a pesar de tener estructuras sindicales verticales muy fuertes, hay una amplia gama de relaciones horizontales que impiden que exista un solo posicionamiento o dialoguen a través de una sola pluma. Por eso, podemos encontrar textos publicados por docentes, periodistas y académicos como Hugo Aboites, Hugo Casanova Cardiel, Luis Hernández Navarro, César Navarro Gallegos o Carlos Fazio como parte de sus documentos. Conforman a la Coordinadora una amplia gama de secciones del sindicato de profesores que principalmente atienden las aulas de las regiones más pobres, marginadas y en ocasiones más violentas del país, así como comunidades indígenas. La organización monolítica que acusan los medios o la visión subyugada del docente esgrimidas por Mexicanos Primero es en realidad bastante endeble. Esto tampoco excluye la existencia de elementos comunes entre las diferentes agrupaciones. Trataré de centrarme en ellas.

Como era de esperarse, la calidad educativa es un término que aparece poco y, cuando lo hace, se encuentra caracterizada como ambigua, maniquea, de ser una moda y de ser un fetiche empresarial. Cada adjetivo implica cosas distintas que no pertenecen al mismo orden de ideas. La ambigüedad del concepto es señalada como característica que le permite usarse según la coyuntura política, aunque ya vimos que su capacidad de imbricar significados entre lo plural y lo técnico es parte central de su perdurabilidad. La calidad como elemento maniqueo es central, pues determina qué no es y qué sí es lo bueno en la educación. La moda habla de la temporalidad; es decir, de la calidad como algo pasajero y superficial, a la que el juicio de la historia terminará destruyendo. Esto, como hemos visto, no es correcto, pues las políticas de la calidad educativa en México tienen ya más de 30 años. Tampoco es superficial, ya que es parte central del cambio cultural en educación y de su conversión en valor de cambio.[210] Más próxima a la realidad pare-

210 Otros textos se percatan de la importancia del cambio cultural de la calidad educativa: "En lo cultural: se reemplazan valores como identidad nacional, solidaridad, unidad, amor a la patria, principios éticos, etc., por categorías económicas que provienen de la globalidad mer-

ce estar la caracterización de la calidad como un fetiche. Muchos de los discursos le otorgan un grado de agencia y de capacidad transformativa que raya en lo sobrenatural. Sin embargo, fetiche también implica un esfuerzo por llevar el pensamiento hegemónico hacia lo mítico y lo infundado. Finalmente, y con toda razón, definen la calidad como una lógica empresarial que trata de imponer las formas de gestión y la valorización de las acciones dentro de la escuela a semejanza de una empresa, donde cada centro educativo es una microempresa que produce niveles de logros de aprendizaje. La CNTE afirma:

> Rechazamos la concepción de que la escuela debe copiar la estructura y clima de una empresa. Porque se propone que debe estar a cargo de un carismático gerente que comanda a un grupo de empleados (maestros) y garantiza a sus clientes (estudiantes y padres de familia) un buen servicio (la calidad).
>
> Rechazamos la concepción de que la educación es un ejercicio de subordinación donde el estudiante es sólo un alumno pasivo que recibe información y que luego debe dar cuenta de ella en un examen estandarizado. Estos rasgos muestran que la idea de "educación de calidad" en realidad es un proceso de educación mercantilizado y autoritario que subordina a estudiantes y profesores (CNTE, 2013b: 3).

La CNTE también señala puntualmente a los emisores del discurso de calidad. En primer lugar, en una relación nosotros/ellos se encuentra la OCDE, que impone desde el exterior su agenda educativa. Llama la atención que no hace mención a la UNESCO, más allá de su recomendación de elevar el gasto educativo a 12 por ciento del PIB. Sin embargo, la dicotomía nosotros/ellos no se limita a lo mexicano/extranjero, pues la OCDE está ubicada dentro de los poderes fácticos, junto con los organismos financieros empresariales na-

---

cantil, como eficacia, eficiencia, competencia, productividad, estandarización, individualismo, libertad de consumo y contrato, etc., transmitidas a través del adoctrinamiento de patrones culturales de la clase dominante a las nuevas generaciones. De esta forma se impone el pensamiento único que intenta resolver los mismos asuntos, definidos desde idénticos puntos de vista: el pensamiento neoliberal" (López Aguilar, 2013: 69).

cionales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y Mexicanos Primero. Esta relación señala que hay un otro de los mexicanos, que no son los sectores populares ni los que necesitan una verdadera revolución educativa, pero sí son los que promueven la calidad educativa. Entre ellos también están los partidos políticos que participaron en el Pacto por México y que anteriormente habían firmado, durante la administración de Felipe Calderón, la Alianza por la Calidad Educativa, que dio inicio a "una serie de disposiciones, entre ellas: abrir todas las plazas docentes a concurso, crear periodos de inducción y prueba, la desaparición del normalismo, la imposición del enfoque basado en competencias, la evaluación estandarizada" (CNTE, 2012: 6). Por supuesto, el principal enemigo que implica la calidad es la evaluación centralizada y homogénea de la reforma educativa, no la evaluación en sí misma.

En resumen, desde la perspectiva de la CNTE la calidad educativa como agente de la reforma educativa tiene como

> objetivo real [...] PRIVATIZAR[211] la educación que imparte el Estado, para que ésta ya no responda a los intereses y fines públicos y nacionales, sino privados y extranjeros: calidad (empresarial) educativa para recalificar masivamente la mano de obra (educación por competencias), tanto en el nivel interno (maquiladoras), como externo (migración) (CNTE, 2013c: 14).

Esto, venía insistiendo desde tiempo atrás el movimiento magisterial, tiene como base epistemológica una

> visión de una educación por competencias [que] lleva consigo la formación individualista, egoísta, eficiente y consumista de los estudiantes, propiciando así el fortalecimiento del sistema capitalista, al formar sujetos alienados y enajenados para la incorporación de mano de obra barata (CNTE, 2010: 6).

211 Énfasis en el original.

Pero la CNTE no se queda en la crítica a la evaluación o a la calidad educativa, sino que propone un proyecto educativo que permite ver con bastante nitidez lo que este concepto hegemónico deja afuera.

A pesar de la oposición entre Mexicanos Primero y la CNTE, hay dos aspectos en que sus estrategias discursivas son similares. Ambos se declaran mexicanos y ambos hablan de una verdadera educación, lo cual es relativamente normal cuando se busca posicionar un discurso en el ámbito político. Sin embargo, el ser mexicanos y la verdadera educación de cada quien es diferente. Ya vimos lo que dice la ONG empresarial. Para el caso del movimiento magisterial, lo mexicano implica diversidad, pluralidad, que la evaluación centralizada amenaza:

> Como si este fuera un país [México] de una sola lengua, homogéneo y básicamente igualitario. En lugar del camino hacia el fortalecimiento de nuestras múltiples identidades y construir a partir de ellas un país de potencialidades diversas, se perfila un futuro educativo de una, todavía más, poderosa y avasalladora centralización de la educación (CNTE, 2013b: 4).

Mientras que unos ven al mexicano en relación con el ciudadano universal, muy semejante al hombre blanco occidental, la CNTE mira hacia adentro y reconoce la diversidad. Para ellos, el verdadero mexicano es plural.

En el caso de la verdadera educación, pasa más o menos lo mismo. La verdadera educación, siguiendo a Freire, está en la praxis, reflexión y acción, pero sobre todo "debe plantear valores y aspiraciones trascendentes para una sociedad más humana, donde se practique la democracia participativa; se tenga como principio la justicia social; y construya la soberanía popular, económica y política de la nación" (CNTE, 2013a: 8). La verdad educativa está en el aula, en lo popular, en su potencial generador de justicia social. Estas estrategias discursivas, tanto las de uno como las de otro grupo, muestran que ambas tienen algo de verdad. El mexicano es plural y dentro de esa pluralidad está el mexicano privilegiado y cosmopolita. Y la verdadera educación es tanto la que reproduce la desigualdad como la

que se resiste a ella y busca transformar su contexto social, político, cultural y económico. El problema, para mí, no está en la pretensión de verdad, sino en el modelo de justicia social por el que se luche.

La CNTE abre puertas para que otra educación sea posible. La posición de la CNTE sobre su modelo educativo es muy explícita y tiene una estrategia transformativa de las relaciones sociales (Fraser, 2006). En 2013, proponían una educación de "alto valor humano, cultural y social educación" y "no de calidad empresarial" que implique, en cuanto Proyecto de Educación Alternativa, lo siguiente, que:

- La educación propicie la formación integral de los estudiantes.
- Promueva la equidad de género.
- Respete la multiculturalidad y diversidad social.
- Recupere nuestras raíces históricas y de identidad.
- Incluya las cosmovisiones de los pueblos originarios y descolonice del pensamiento eurocéntrico.
- Rescate la relación armónica entre el hombre y la naturaleza en el contexto de la crisis ecológica.
- Desarrolle desde lo endógeno las comunidades, barrios y entidades ante la globalización mercantilista.
- Se base en el humanismo para hacer frente a la degradación social, ética y espiritual, producto de las relaciones capitalistas.
- Retome la ciencia y la tecnología como herramientas al servicio de las mayorías, mejorando sus condiciones de vida y acrecentando el conocimiento universal.
- Anteponga la solidaridad al individualismo competitivo del modelo neoliberal.
- Forme en el pensamiento holístico, la inteligencia global, creativa, emocional, crítica, filosófica y lúdica.
- Promueva la imaginación, la curiosidad y la utopía para romper cualquier límite o paradigma de nuestro tiempo, en la búsqueda constante de nuevas ideas.
- Sea liberadora, emancipadora y transformadora.
- Forje la conciencia social, de clase y la pertenencia planetaria a una sola humanidad sin distinciones de raza, género o condición social.

- Construya nuevas relaciones de trabajo colectivas desde la escuela, como una forma de generar socialmente la riqueza, sin explotación, ni de dominación alguna (CNTE, 2013a: 8-9).[212]

He incluido cada uno de los puntos porque casi todos ellos son la antítesis de la propuesta de reforma educativa de la administración peñista y de Mexicanos Primero. Mientras que la CNTE asegura fomentar el desarrollo integral, es decir, la conjunción entre lo emocional, lo cultural y lo cognitivo, la filantropía empresarial se reduce al resultado de aprendizaje en exámenes a gran escala. Mientras que uno promueve la equidad de género, el reconocimiento a la diversidad, la relación armónica entre la naturaleza y el ser humano y valora las diferentes cosmovisiones como conocimiento válido, el otro se limita a la difusión de una *supracognición* basada en competencias, no incluye la protección al medioambiente ni la equidad de género, y mucho menos reconoce la diversidad cultural como contexto y objetivo de la educación en sus prioridades educativas. Por otro lado, la CNTE dice proponer un desarrollo endógeno y desde ahí hacia lo global, mientras que Mexicanos Primero utiliza el modelo global como cajón donde debe ubicarse lo local. De ahí que uno privilegie las raíces históricas y de diversidad nacional y otorgue a la educación la potencialidad para alcanzar la descolonización epistemológica y el otro no. Asimismo, los disidentes magisteriales ven en lo social, lo laboral y lo comunitario una condición necesaria para el desarrollo individual, mientras que Claudio X. González y compañía ven al individuo como condición para la organización cívica de la sociedad. Por último, como hemos visto, ambos discursos se aproximan en dos aspectos: a) se sostienen en posiciones de verdad basadas en un esencialismo moral: uno en la idea de valores humanistas degradados por el capitalismo salvaje y el otro en que todo ser humano se mueve desde el principio de mejora constante y de competitividad, ética amenazada por las características del sistema educativo

212 Algunos proyectos alternativos son las Escuelas Integrales de Michoacán, las Escuelas Altamiranistas de Guerrero y el Proyecto de Transformación Educativa de Oaxaca, entre otras (CNTE, 2013a: 9).

mexicano y la rapiña de las organizaciones sindicales; b) las dos son liberadoras: la CNTE, desde la educación popular latinoamericana que permite la emancipación de las condiciones de opresión y transforma las condiciones de desigualdad en pos de relaciones de igualdad,[213] y Mexicanos Primero a través del desarrollo de las capacidades de cada individuo para superar sus condiciones de marginación.

Al enfrentar estos dos posicionamientos, no quiero caer en una visión maniquea de los buenos y los malos, aunque claro está que estamos hablando del discurso hegemónico, y por tanto de poder, frente a un discurso alternativo y de resistencia. Si además tomamos en cuenta que de un lado están los empresarios y la élite política (opresores) y del otro los trabajadores (oprimidos), la lucha de clases en un sentido tradicional marxista está presente. Pero dado que en este texto me interesa la legitimación de la desigualdad a través de los discursos educativos y que esto toca en última instancia problemas vinculados con la justicia social y la redistribución del conocimiento como un bien, creo que si miramos la proposición desde las teorías sociales sobre la justicia, esto nos permite observar con mayor objetividad cuál de los dos posicionamientos, independientemente de las dificultades de la puesta en práctica en el ámbito escolar, promueve una sociedad más igualitaria.

213 La tradición latinoamericana de educación popular y los principios éticos que la sustentan son también objeto de la estrategia discursiva mediante la cual el discurso hegemónico, para perpetuar su posición de poder, trata de sumar componentes de las luchas de resistencia. Ya hemos visto varios ejemplos, y la *supracognición* es en sí misma una estrategia basada en sumar los antagonismos sin modificar la estructura de desigualdad, aunque esto no siempre se hace con éxito. En el reporte *Ahora es cuando* (2012), se promueve como propuesta pedagógica denominada la relación tutora, pedagogía desarrollada por Gabriel Cámara basada, según Mexicanos Primero, en "las intervenciones de psicopedagogía activa y sosteniendo el valor universalizable de prácticas alternativas de educación popular como las preconizadas por Iván Illich y Paulo Freire" (2012: 32). De nuevo, no sólo hay algo de cinismo cuando el gran capital utiliza dos pensadores de izquierda abiertamente anticapitalistas, sino que los usa mal. Por ejemplo, a lo largo del mismo texto se trabaja como uno de los grandes problemas del sistema educativo mexicano, la desescolarización, sinónimo de deserción escolar, que es resultado de la mala calidad de las experiencias escolares (Mexicanos Primero, 2012: 13). Hay que recordar que Ivan Illich, en su texto clásico de 1971, *La sociedad desescolarizada*, criticaba fervientemente la escuela del siglo XX y fomentaba el autoaprendizaje, por fuera de las relaciones de poder de la institución escolar; es decir, fomentaba la desescolarización. Una comprensión mejor de su filosofía y una discusión seria sobre los riesgos que suponía la teoría de Ivan Illich para los organismos internacionales se discutió en el capítulo primero.

El reto no es fácil porque de entrada implica observar ambos posicionamientos desde una teoría de la justicia. El problema es desde cuál ¿Amartya Sen? ¿John Rawl? ¿Axel Honnet? ¿Nancy Fraser? ¿Michael Walzer? ¿O nos inclinamos a favor de los comunitaristas, el liberalismo social o las teorías del reconocimiento? Quizá podamos seguir la dicotomía de François Dubet sobre la igualdad de oportunidades, basada en la meritocracia, o la igualdad de posiciones, basada en cierta regulación del Estado en la redistribución de la riqueza. Desde mi punto de vista, los lentes teóricos que escojamos no se resuelven con base en la calidad de los argumentos, sino en última instancia por una decisión que conjugue lo político y lo moral. En mi caso, que considero la igualdad –por encima de la equidad y sin menoscabar el derecho a la diversidad– como condición necesaria para la plena libertad y que valoro los principios comunitarios y de respeto mutuo como condición para el desarrollo pleno de cada uno de nosotros, busco la respuesta sobre la justicia social en educación en aquellas propuestas que pretenden en última instancia modificar las condiciones materiales, simbólicas y políticas que reproducen las condiciones de desigualdad y por ende las injusticias. En ese sentido, la propuesta tripartita de Fraser sobre redistribución, reconocimiento y representación me es útil.[214] Pero antes de concluir qué modelo educativo considero más justo entre el de Mexicanos Primero/gobierno de la república y la CNTE, y por tanto cuál es más pertinente y relevante para la variedad de realidades mexicanas, vale la pena aclarar qué principio o principios de justicia subyace en cada una de ellos.

La cantidad de textos y de propaganda de Mexicanos Primero hace suponer con relativa facilidad que el modelo de justicia que sostienen es el meritocrático; esto es, una sociedad basada en la igualdad de oportunidades. La competitividad y las condiciones en las que se compite son componentes clave de este axioma. El objetivo de este principio no quiere reducir las desigualdades sociales producidas por la competencia, sino crear las condiciones para una carrera igualitaria o, en su caso, equitativa. El resultado del desempeño de

214 Para el uso de la teoría de Nancy Fraser en el análisis curricular, puede verse mi estudio "Currículo, historia y justicia social. Estudio comparativo en América Latina" (Plá, 2016).

cada quien es una justa desigualdad, pues unos obtienen más que otros gracias a sus méritos. Muchas de las políticas educativas de equidad se sustentan en este principio: hay que crear las condiciones de igualdad de oportunidades o de competencia para distribuir los bienes de una sociedad según los logros de cada quién. Así, el producto es un esquema nítido de inclusión diferencial. Todos son incluidos en la competencia: primero se establecen políticas de equidad para financiar a los grupos vulnerables, con esto se supone que se igualan las oportunidades educativas entre todos y, por tanto, el resultado diferencial es consecuencia de las cualidades de cada sujeto. Sin embargo, no basta con las políticas de calidad para igualar el terreno o facilitar el "arranque parejo en la vida" en sus aspectos materiales o de salud, como pretendía el proyecto social de Vicente Fox. La escala, o el instrumento que mide los méritos, es también fundamental. La imagen de la portada del informe de Mexicanos Primero (2012) es nítida al respecto: una pista de atletismo en la que unos van más rápido que otros, en el que la competencia es individual. En educación, esto es definido como logro de aprendizaje y su epistemología está basada en las competencias y habilidades de pensamiento. No obstante, en educación esto es mucho más difícil de consensar, pues los saberes diversos sobre la naturaleza o la cultura, las estructuras cognitivas que responden a otras racionalidades e incluso la propia percepción del docente sobre lo que es correcto o incorrecto, hacen de la pista una superficie informe que obstaculiza la posibilidad de determinar quién tiene más méritos o no. La calidad educativa entra para homogeneizar esa pluralidad a través de la evaluación de saberes específicos y de prescripciones sobre cómo pensar o no una realidad. El logro de aprendizaje mide entonces la proximidad o lejanía de cada alumno respecto al ideal de *supracognición*.

La visión de justicia social sustentada por Mexicanos Primero es parte también del fenómeno de histéresis, en el que el sistema meramente punitivo de la evaluación docente se enmarca en un antagonismo trabajador/patronal por el exterminio o la supervivencia de las organizaciones sindicales, y también muy importante por el *locus de enunciación* de la organización. La idea de igualdad de oportunidades como sustento de la movilidad social se esgrime por individuos y

agrupaciones que constantemente merman dicha igualdad y son más bien los productores y reproductores de parte sustancial de la lacerante desigualdad mexicana, como el caso de los dueños de las televisoras o de los grandes ejecutivos de bancos nacionales e internacionales. Por tanto, tenemos que tener presente que el discurso de las organizaciones no gubernamentales empresariales sobre educación busca un sistema de justicia social en el que las inequidades y las desigualdades sean ideológicamente justificadas. De esta manera, el fenómeno de histéresis funciona así: el discurso neoliberal anglosajón primero y global después, que impulsó un renovado principio de justicia social basado en la meritocracia en la década de los ochenta de la centuria pasada, se ajustó en México por los viejos poderes económicos y políticos, herederos de los monopolios estatales durante los noventa y sobre todo en el siglo XXI, lo que les permitió reestructurar los principios de justicia educativa para legitimar y reproducir sus propios medios de producción de la desigualdad, pero ahora sustentados en un aparente desempeño individual. Para llevar esto a cabo, fue necesario crear un dispositivo de poder que legitimara desde la sociedad civil y científica los resultados desiguales, para lo que se creó un sistema de evaluación basado en las capacidades científicas desarrolladas por el mismo Estado autoritario que le había dado los monopolios a los poderes fácticos. Varios miembros de la Junta de Gobierno del INEE son parte sustancial de este proceso nacional que dirige sus fuerzas hacia lo global. La calidad educativa –y la tecnología académica que la sustenta– es parte central de ese proceso legitimador de lo nacional dentro del marco global. Por último, el fenómeno de histéresis nos permite ver cómo el axioma teórico de la meritocracia en México es más legitimador de las desigualdades ya existentes que una búsqueda por crear las condiciones de competencia equitativa.

En la posición antagónica en este ejercicio teórico, está la CNTE y su visión de justicia social, que no puede enmarcarse tan fácilmente en un estrecho cajón categorial. Por ejemplo, para Dubet (2010) del lado contrario a la igualdad de oportunidades se encuentra la igualdad de posiciones; es decir, la propuesta que pretende reducir la desigualdad de ingreso –por ejemplo, a través del contrato colectivo–, promover el acceso generalizado a los servicios de salud y edu-

cativos, entre otros, como en el Estado benefactor o desarrollista en su versión latinoamericana, y reducir la movilidad social en cuanto ya existe una estructura igualitaria que no lo requiere. La organización sindical de los docentes pertenece a esta racionalidad, a la que se suma, por supuesto, la tradición marxista. La CNTE se mueve en comunidades y regiones marginales que tienen una larga historia de organización política, redistribución de los bienes, finalidades pedagógicas y estructuras cognitivas que no provienen de Occidente o que ya han sufrido una metamorfosis tal que es más propia que ajena; ubicar lo anterior en el comunitarismo es útil, aunque también incompleto. Es cierto que las tesis comunitaristas que rechazan el individualismo liberal, la razón instrumental que impone como norma al mercado y promueve la idea de que una verdadera democracia se forja desde abajo (Salvat, Román y García-Huidobro, 2012: 65), se asemeja a ciertos postulados sostenidos por la CNTE, pero estos principios, aunque pueden ser transferidos a otros contextos, se enmarcan en la discusión de filosofía política moderna y occidental. En cambio, muchos de los problemas y las soluciones propuestos por la disidencia magisterial vienen, en dado caso –o pueden equipararse a–, de teorías decoloniales, en las que las propias estructuras cognitivas de la filosofía política occidental son puestas en jaque. Mientras que Mexicanos Primero es uniforme en su pensamiento –liberalismo social de corte rawlsiano como velo del libertarismo de Hayek y Nozick–, en la CNTE la realidad es mucho más compleja: tradiciones de derechos sociales marxistas, teorías decoloniales por la justicia cognitiva, principios comunitaristas de democracia desde abajo, lucha contra la predominancia del individualismo y todo una serie heterogénea de organizaciones comunitarias de tradición indígena, forman una amorfa, pero no incoherente de noción de justicia social.

En esta visión compleja, hay claramente un rechazo a los principios de inclusión diferencial y de la imposición de una *supracognición* occidental. Sin embargo, el fenómeno de histéresis tiene particularidades relevantes. La histéresis implica que el resultado del proceso global depende más de las condiciones nacionales que del propio fenómeno global, pero los resultados terminan respondiendo a lo global y no necesariamente al Estado-nación que los produce. La oposición

de la CNTE a la reforma educativa es un proceso de resistencia, por lo que responde a las condiciones locales y de grupo de quienes actúan, y no al mismo proceso global que los interpela o más bien los agrede. Por tanto, es un proceso de histéresis en cuanto es una respuesta a un proceso global desde lo local o regional y que el resultado, aunque es en parte una dimensión global, pues surge como resistencia a la expansión del discurso hegemónico de calidad, es propio de la CNTE. Pero no es plenamente un fenómeno de histéresis en cuanto el resultado local no termina respondiendo a la necesidades del sistema global. En ese sentido, la calidad educativa como elemento de lo global se aproxima más a una especie de exterior constitutivo.

Ahora bien, tomando en cuenta las nociones de justicia social que se sustentan en ambos grupos y su relación con la inclusión diferencial, la *supracognición* y los fenómenos de histéresis, queda claro a mi parecer que la propuesta plural de la CNTE se aproxima más a nociones de igualdad en la redistribución de los bienes (principios marxistas), al reconocimiento de la diversidad a través de la justicia cognitiva (decolonialidad) y a la participación y representación política con base en axiomas del comunitarismo democrático. Por el contrario, Mexicanos Primero no reconoce la diversidad cognitiva, legitima la desigualdad con base en la meritocracia y promueve la organización política y educativa desde arriba con los tecnicismos de la evaluación. Lo anterior no implica que en la vida cotidiana las procesos educativos se den así. Las críticas al faltismo docente, a las estructuras clientelares y a ciertas formas pedagógicas que no alcanzan ni siquiera a enseñar a leer y escribir, son ciertas y es necesario modificarlas, pero el camino de solución que propone se basa en la concepción de que la educación tiene como principal función la formación de capital humano, por sobre la formación ciudadana. Esto implica que sólo hay un camino posible, la calidad educativa, y por tanto es un camino antidemocrático. Mientras que la otra posición, la de la CNTE, trata de abrirse y reconocer la pluralidad, lo que abre puertas a una educación para una sociedad más democrática y potencialmente justa. Se trata de una educación donde la dignificación del maestro se da en la pluralidad desde los propios docentes y no en las jerarquías impuestas por la pantometría.

Pedagogía de calidad

La pedagogía de la calidad es la pedagogía de la evaluación y, por eso, la actual reforma educativa es también pedagógica y no sólo administrativa como se acostumbra creer. La evaluación es la que define qué se entiende por maestro, por alumno, por contexto escolar y por saber enseñar, así como las normas para su interacción y los dispositivos que requiere para su vigilancia. Quizá estamos viendo un proceso en el que la evaluación suple al programa de estudio como currículo real. En cierta medida, ya he analizado cómo la UNESCO propuso desde un enfoque humanista líneas generales sobre cada uno de los aspectos centrales de la relación pedagógica (maestro, alumno, saber, contexto), y también trabajé los temas más relacionados con el saber y la epistemología escolar –*universal learning*– que promueve este mismo organismo a través de exámenes regionales como el TERCE. Para el caso mexicano, me concentraré en el profesor y de ahí observaré cómo la evaluación establece vínculos o no entre los docentes y los otros tres elementos de la relación pedagógica. De esta manera, podremos observar la relación entre lo global y lo nacional y el fenómeno de histéresis que se produce.

Para alcanzar lo anterior, hay un problema metodológico que quiero delinear: parte fundamental de la pedagogía de la calidad es el control sobre lo que se evalúa. Esto implica que ni los estudiantes ni los docentes saben qué se les preguntará en las pruebas, lo cual es normal en cualquier examen escolar, por lo que también suena lógico que el INEE y los organismos internacionales lo mantengan oculto. Por tanto, no puedo analizar los exámenes, sólo las guías de estudio y otros documentos publicados por el INEE o la SEP, que nos dan una aproximación relativamente certera de la noción del profesor y su función en la relación pedagógica. Esta secrecía en realidad tiene dos funciones: oculta los errores técnicos de la evaluación y el ejercicio de poder basado en el control de la información. Este ejercicio de poder, a su vez, se sustenta en decisiones técnicas. Ciencia y gobierno una vez más unidos de la mano.[215] Asimismo, limito mi

215 Hay que reconocer que esta lógica de secrecía no fue utilizada en la prueba ENLACE. Quizá ésa sea una de las pocas virtudes que tuvo este examen censal.

análisis a documentos federales, pues existen producciones en diferentes entidades de la república que, si las incluyo, vuelven demasiado amplio el corpus discursivo.

La práctica docente de calidad consiste en una serie de dimensiones, parámetros e indicadores que delinean el perfil del maestro ideal. El documento base es el *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en educación básica,*[216] que a la fecha de escritura de este capítulo ha tenido dos ediciones, la de 2015 y la de 2016. La segunda, aunque con cambios menores en la redacción y en el número de indicadores, es un perfeccionamiento claro de la primera. Si leemos las dimensiones, los parámetros y los indicadores del profesor de preescolar, el de primaria y el de secundaria son exactamente los mismos, con excepción del último nivel, donde se especifica el conocimiento o las características de las asignaturas que se imparten. Hay variaciones en educación indígena y en la enseñanza de las artes. Quizá el cambio más significativo sea que en la primera edición se habla de que el maestro debe desarrollar "una práctica educativa que garantice aprendizajes de calidad" (SEP, 2015a: 22), mientras que en la segunda se refiere a un maestro "que se desempeñó eficazmente" (SEP, 2016a: 19).

Un maestro de calidad, eficaz, que logre aprendizajes de calidad, es aquel que cumple con los criterios en el proceso de evaluación lo mejor que puede y saca buenas notas en el examen. No es el que está en el aula, aunque supuestamente la evaluación hace referencia a las prácticas dentro del salón de clase, sino el que contesta adecuadamente la prueba. La distancia es grave. Lo que se prescribe es la pedagogía de la evaluación, que no es otra que lo que los expertos consideran debe ser el docente, no lo que los docentes piensan que deben ser. La relación jerárquica, legitimadora de un saber sobre otro, es más que obvia en este caso. Asimismo, esta producción de la distancia consigue algo muy dado por la psicología o la biología, pero a lo que la pedagogía no es muy adepta: condensar la pluralidad en uno. La biología no busca a los seres humanos, sino aquello que

216 Existe otro documento sobre perfil y parámetros para la educación media, pero en este apartado sólo trabajo educación básica, pues con excepción del saber, las dimensiones y las prácticas, se aproximan mucho a los de educación básica.

es común a todos; es decir, al Ser Humano. Lo mismo hace la psicología, pues no le interesan las múltiples formas de aprender, sino El Aprendizaje. La pedagogía, por el contrario, busca comprender y actuar de maneras diversas en contextos diversos y con sujetos diferentes para la producción de la diversidad.[217] La pedagogía de la calidad busca definir las características que hacen a El Maestro y no a la pluralidad de maestros que habitan nuestras escuelas. Es quizá el fenómeno más extremo de lo que hemos venido explicando a lo largo del libro, donde la diversidad de explicaciones políticas es omitida para llegar a un acuerdo técnico que reduce al máximo la diversidad que dice respetar y sostener.

El maestro debe ser un profesional que lleve su práctica en cinco dimensiones, 17 parámetros y 68 criterios (SEP, 2016a).[218] Las dimensiones son: conoce a los alumnos, cómo aprenden y lo que deben aprender; organiza, evalúa e interviene con pertinencia; reconoce sus necesidades de actualización; es responsable y apoya la gestión escolar. Éstas se dividen en parámetros. En la primera dimensión, el maestro conoce las formas de aprender, analiza los enfoques de la enseñanza de los programas y los vincula con el currículo vigente. En la segunda dimensión, organiza su intervención didáctica, desarrolla estrategias, crea ambientes favorables de aprendizaje y evalúa. En la siguiente dimensión, reflexiona sobre sí mismo y reconoce sus necesidades de actualización. En la cuarta, que es la más numerosa, conoce los preceptos legales del SEM, es inclusivo, considera la seguridad de sus alumnos y, algo muy al estilo UNESCO, demuestra altas expectativas del desempeño de sus alumnos. Finalmente, realiza gestión escolar, se vincula con las familias y reconoce la diversidad cultural del contexto del centro escolar. A esto, hay que sumar los indicadores, que son las acciones concretas de los maestros de donde surgen los ítems de las pruebas y que marcan paso a paso lo que debe ser un docente. El conjunto de indicadores es la verdadera pe-

217 Esta idea la retomo de Hanna Arendt (1997), pero ella ubica la política en el lugar en el que yo ubico a la pedagogía. La posibilidad de sustituir a la política por la pedagogía se debe, quizá, a que ésta es finalmente irreductiblemente política.

218 Hay pequeñas variaciones, como en enseñanza de las artes, donde son 69 criterios, o en educación indígena, donde son 19 parámetros y 91 criterios (SEP, 2016a).

dagogía de la calidad, que no es otra, a estas alturas de la historia, que la pedagogía de la evaluación.

Los criterios abarcan los cuatro elementos centrales de la relación pedagógica: maestro, alumno, saber y contexto. El maestro estandarizado es cada uno de los indicadores. Es alguien que describe, identifica, diseña, utiliza, realiza, desarrolla, organiza, produce, implementa y reconoce diferentes ámbitos de la vida cotidiana. Todos ellos pueden resumirse en tres: la didáctica, la gestión y la autoformación. Por eso, el docente de calidad organiza el trabajo en el aula, desarrolla estrategias didácticas o selecciona materiales; participa en órganos colegiados y se relaciona con el contexto escolar, y reconoce sus fallas gracias a una permanente autoevaluación.

Al leer todos los indicadores, que no tiene sentido desglosar aquí, el maestro que cumpla con todos ellos será, sin lugar a dudas, técnicamente muy bueno, pues lo que señalan hace referencia a la práctica docente. Pero hay dos matices. El primero es que los indicadores, dispositivos de control de la calidad educativa, son un contador que permite establecer niveles de desempeño en la evaluación docente, no en el aula, sino en la prueba de la SEP y el INEE, por lo que en realidad el docente debe demostrar que hace todo lo anterior, debe saber dar evidencia de lo que le piden, no de lo que hace en el aula. El segundo matiz es lo que queda fuera de la profesión docente y que por lo tanto no hay que demostrar. Esto es la subjetividad y sus múltiples derivaciones. El ser maestro está lleno de emociones en vaivenes constantes que se producen de una hora a otra, de un grupo a otro, enorme satisfacción o enorme desazón. Pero también entran las relaciones emocionales de los alumnos y de éstos con los docentes, que se entremezclan de formas tan complejas que son imposibles de estandarizar en unos ítems o en unos indicadores.

Reconozco esta afortunada imposibilidad de los exámenes, pero no deja de llamarme la atención que lo emocional sólo es responsabilidad de los maestros de arte (danza, música, teatro, artes visuales) y que la dimensión de autoevaluación del docente no incluye nada al respecto. Esto implicará, por ejemplo, que la SEP renuncia a cualquier tipo de apoyo emocional al docente, pues se reduce a lo académico, como si la profesión docente fuera igual que el frío escri-

torio de un técnico de nivel medio en el INEE. Pero también implica aspectos filosóficos y pedagógicos más graves. Permítaseme decirlo en términos de la pedagogía crítica de corte freiriano: la pedagogía es también un acto de amor y eso está proscrito de la relación pedagógica en las escuelas de calidad. En otras palabras, el o la maestra como sujeto, como individuo, como ser, no está. Por eso, la pedagogía de la calidad y la evaluación es también una pedagogía sin mujeres y sin hombres. Tampoco incluye al niño, al adolescente o al joven. Incluye al alumno en cuanto sujeto cognoscente. Lo anterior es consecuencia de que la política de calidad educativa se preocupa exclusivamente por el aprendizaje y no por la formación de sujetos. Por ejemplo, el maestro debe demostrar que puede describir "las características del desarrollo y del aprendizaje" (indicador 1.1.1), reconoce, con los términos de la EPT, "las necesidades educativas" (2.1.1 o 2.2.3), o establece comunicación "con los alumnos acorde con el nivel educativo" (22.1). Estas tres citas muestran los criterios cognitivos con que se mira al alumno: desarrollo y aprendizaje tienen que ver con estadios cognitivos, al igual que el nivel educativo, las necesidades son el desarrollo de habilidades cognitivas con base en la relevancia definida en los programas. Un ejemplo quizá más claro es el indicador 2.2.3, "Realiza una intervención docente acorde con los aprendizajes esperados, con las necesidades educativas de sus alumnos y con el enfoque de los campos formativos de Educación Preescolar". Las necesidades educativas no están dadas por el alumno en cuanto sujeto integral, sino en cuanto ser cognoscente; es decir, con base en los aprendizajes esperados. Pero la visión del alumno es más compleja. Tiene contextos sociales, culturales, lingüísticos y familiares particulares que hay que entender (1.1.3), y se reconocen sus conocimientos previos (2.2.2). El niño o el joven como sujeto emocional sólo aparecen en el 4.4.1 al mencionarse la importancia de mostrarles las expectativas de aprendizaje. Cuando por fin se mide cómo el maestro proporciona agencia al alumno, éste puede hacerlo al definir las reglas de convivencia en el aula: "Define con sus alumnos reglas en el contexto escolar, acordes con la edad y las características de los alumnos" (4.2.1) y no con los intereses o preocupaciones de los niños o jóvenes. Otro indicador mide si se

permite al alumno dar su punto de vista o no. En total, son tres indicadores los que dan voz al niño. En ningún momento, se mencionan sus sentimientos, sus intereses o incluso sus necesidades de juego o afecto. Lo que quiero decir es que la fragmentación de la relación docente-alumno en infinidad de indicadores termina por desaparecer casi por completo al niño, para convertirlo en un alumno que aprende los aprendizajes esperados. Un maestro de calidad no ve al niño, sólo al alumno.

El saber es otro aspecto central de la relación pedagógica. Este saber ha sido reducido cada vez más a un conjunto de competencias y habilidades cognitivas, pero se resiste a desaparecer. Su lugar es el plan de estudios y por tanto los indicadores de evaluación del desempeño docente son muy escuetos, aunque cabe suponer que en el examen de conocimientos no lo fue.[219] El control de calidad docente utiliza otros instrumentos para jerarquizar los conocimientos. La evaluación del desempeño de los maestros tiene cuatro etapas: evaluación del director, portafolio de evidencia, examen de conocimientos y planeación argumentada. En la segunda, el portafolio de evidencias, se exige a los docentes de primaria y preescolar que elijan

> en total cuatro evidencias: dos del campo de formación Lenguaje y comunicación de dos alumnos de distinto desempeño: uno que tenga alto desempeño o que haya alcanzado el propósito educativo y otro que no lo haya alcanzado o tenga bajo desempeño; y otras dos del campo de formación Pensamiento matemático de dos alumnos de distinto desempeño: uno que tenga alto desempeño o que haya alcanzado

219 En EMS, la situación cambia y los parámetros están, con fundamento, mucho más relacionados con el saber disciplinar y propedéutico. En secundaria, las modificaciones en la redacción son sutiles. Por ejemplo, el indicador 5.3.2 dice en Primaria: "Identifica los rasgos culturales y lingüísticos de la comunidad para desarrollar acciones que favorezcan los aprendizajes de los alumnos", mientras que en secundaria se prescribe: "Identifica los rasgos culturales y lingüísticos de la comunidad para desarrollar acciones que favorezcan los aprendizajes en la asignatura que imparte" (SEP, 2016a). La modificación implica que se pasa de aprendizaje del alumno al aprendizaje de la asignatura. Esto muestra cómo el saber se resiste a abandonar la escuela e, incluso, podría exagerarse y afirmar que el alumno queda totalmente omitido, pues la que aprende es la asignatura. Prefiero verlo más como un detalle de redacción que una intencionalidad política, aunque siempre queda abierta la interpretación a una especie de acto fallido freudiano.

> el propósito educativo y otro que no lo haya alcanzado o tenga bajo desempeño. En el caso de los docentes de educación secundaria los trabajos serán de la asignatura que imparten (SEP, 2015a: 12).

La inclusión diferencial tanto de los alumnos como del saber es nítida. En primer lugar, sólo se aceptan evidencias de dos campos formativos, lenguaje y comunicación y pensamiento matemático, asignaturas que desde la década de los noventa poseen la mayor carga horaria. El resto queda excluido de la evaluación y por tanto ocupa públicamente un lugar jerárquico inferior en el programa escolar y en el currículo en general. El conocimiento sobre lo social y lo natural no tiene valor en la pedagogía de la calidad. En segundo lugar, los alumnos son jerarquizados en niveles de desempeño. El objetivo, cabe suponer, es evaluar cómo el profesor trabaja con los alumnos menos favorecidos, lo cual es en primera instancia apropiado, pero la lógica de evaluación, con tal de conseguir que el docente demuestre evidencias de su trabajo, lo obliga a ubicar a sus alumnos no como sujetos, sino como entes cognoscentes con bajo y alto desempeño.

Por último, el contexto. Éste es tanto la cultura escolar como la comunidad escolar en sentido amplio. La cultura escolar es un "conjunto de normas que definen los saberes a enseñar y los comportamientos a inculcar, y un conjunto de prácticas que permiten la transmisión y la asimilación de dichos saberes y la incorporación de estos comportamientos" (Julia en Viñao, 2002: 71) y tiene un carácter relativamente autónomo, pues "la escuela no se limita a reproducir lo que está fuera de ella, sino que lo adopta, lo transforma y crea un saber y una cultura propia" (Viñao, 2002: 72). La cultura escolar se forma entonces en relación con el sistema educativo en su conjunto, con las condiciones particulares de cada centro y con la adaptación de su entorno inmediato. La reforma trata de regular los tres elementos, y lo hace de muchas maneras, como los saberes a través del plan de estudios. Aquí me interesa llamar la atención sobre el intento de regular el interior de la escuela y su relación con la comunidad escolar. Ante el hecho de que cada centro construye relaciones internas y externas particulares y que el objetivo de la evaluación es regular el comportamiento –desempeño– docente dentro

y fuera del aula, la administración decretó el Acuerdo Secretarial 717 en el que se establece como componente de la gestión la Normalidad Mínima de Operación Escolar (NMOE).[220] Hay indicadores que evalúan expresamente el conocimiento y cumplimiento de estas normas. El otro aspecto, la dimensión cinco dedicada a la gestión, encierra también la relación con el contexto escolar y el vínculo con la comunidad, el cual tiene un anclaje externo en los Consejos Escolares de Participación Social.[221] Ambos aspectos de la cultura escolar están inmersos en la idea de autonomía escolar, pero la evaluación y las normatividades de gestión muestran que la pedagogía de calidad consiste en buena medida en una efectiva recentralización de las conductas docentes dentro de la escuela.

La pedagogía de la calidad mexicana, al basarse en la evaluación, sólo puede concentrarse en lo observable. Lo que no puede ser directamente observado no puede ser evaluado, por lo que automáticamente queda fuera de la pedagogía de la calidad. Como sólo puede ser evaluada la conducta y el producto de dicha conducta y no

220 La NMOE implica: "Asegurar que las escuelas cuenten con los siguientes rasgos básicos: Todas las escuelas deben brindar el servicio educativo todos los días establecidos en el calendario escolar, para ello las autoridades educativas locales y municipales deberán asegurar que las escuelas cuenten con el personal completo de la estructura ocupacional correspondiente, desde el inicio hasta la conclusión del ciclo escolar y evitar que se tenga personal por arriba de la estructura autorizada; todos los grupos deben disponer de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar, por lo que las autoridades educativas locales y municipales deberán garantizar que la sustitución de personal que se requiera en la escuela, dentro del ciclo escolar, se realice en tiempo y forma; todos los maestros deben iniciar puntualmente sus actividades; todos los alumnos deben asistir puntualmente a todas las clases; todos los materiales para el estudio deben estar a disposición de cada uno de los estudiantes y se usarán sistemáticamente; todo el tiempo escolar debe ocuparse fundamentalmente en actividades de aprendizaje; las actividades que propone el docente deben lograr que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase; todos los alumnos deben consolidar, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo, y las demás que defina la autoridad educativa en función de la mejora de la calidad y equidad educativa" (SEP, 2014: 3).

221 Este control externo ha generado una amplia polémica. Resumiendo, y por tanto simplificando al máximo, los defensores sostienen que la sociedad civil, el usuario o el cliente de la escuela, debe vigilar su comportamiento, así como apoyar el aprendizaje de los alumnos y si es necesario ofrecer financiamiento al centro. Por otro lado, principalmente la CNTE no se niega a la relación con la comunidad escolar, pues sostiene que de hecho se lleva a cabo todo el tiempo, sino que critica este posicionamiento porque abre la puerta al financiamiento privado en las escuelas, lo que traerá, de facto, la privatización de la educación (CNTE, 2013b).

las emociones o los procesos mentales que se llevan a cabo en las relaciones pedagógicas, podemos inferir que es una pedagogía de raigambre conductista. Por eso, las competencias, en cuanto productos demostrables y medibles del aprendizaje, se engarzan muy bien ahí. Esta pedagogía también es una pedagogía sin personas, en la que los docentes se reducen a su dimensión profesional y los alumnos a sus capacidades cognitivas, como si los procesos educativos pudieran resumirse en 68 enunciados que exigen conductas acreditables, y emociones, pasiones, luchas políticas, tensiones culturales y relaciones de poder no existieran en la escuela.

Esta negación es central en la calidad educativa. La omisión de las personas, de los sujetos actuantes en la escuela, ha producido también un extraño proceso que ha subvertido las relaciones pedagógicas tradicionales, en las que el maestro ejercía un mayor control sobre los procesos dentro del aula. La evaluación de los aprendizajes basada en exámenes de gran escala ha quitado la responsabilidad y el poder del maestro de valorar lo que hace su alumno, al mismo tiempo que las evaluaciones masivas de desempeño docente lo han convertido a él en el evaluado. El maestro dejó de calificar a sus alumnos para ser él mismo el sujeto calificado. Es como si a mayor poder de los especialistas educativos, y en especial de los técnicos de la evaluación, menor capacidad intelectual reconocida al docente. También, aunque suene paradójico, la evaluación del maestro libera al Estado del resultado, pues su función ahora es evaluar si el profesor cumplió o no con los objetivos de los programas y no responsabilizarse por la enseñanza y el aprendizaje en la escuela. Se pasó de un Estado educador a un Estado evaluador, a una especie de auditor de lo que pasa en las escuelas y no un productor de los procesos de enseñanza y aprendizaje. El único encargado es el profesor en solitario.

Finalmente, cabe mencionar que la estructura pedagógica de los indicadores es central para las políticas de la calidad educativa, pues es imposible cubrir con éxito esa inmensidad de conductas a efectuar y demostrar. Por tanto, el resultado siempre será, incluso en los profesores ubicados en el cuartil superior de la inclusión diferencial, que todavía no se logra al máximo, que hay que mejorar para la propia dignificación del docente, por lo que en el futuro se tendrá que apli-

car una nueva evaluación y avanzar un poco, para después volver a evaluar y mostrarle al docente que todavía no alcanza la máxima nota y así continuamente, en la producción violenta e hiriente de un estado de falta permanente.

El (no tan) nuevo modelo educativo[222]

El 20 de julio de 2016, ya en periodo vacacional y con once muertos sobre su espalda,[223] el secretario de Educación, Aurelio Nuño Mayer, presentó el Modelo Educativo 2016.[224] En el evento, realizado en las oficinas de la SEP en la calle Argentina del Centro Histórico de la Ciudad de México, se pudo ver en el presídium no sólo a las estructuras de poder republicanas con la presencia de los Ejecutivos federal y estatales y del Legislativo de ambas cámaras, al enquistado SNTE con su líder Juan Díaz de la Torre, sino también al relativamente nuevo poder tecnocrático de la investigación educativa y social, con Sylvia Schmelkes como presidenta del INEE y el director del

222 Se usará indistintamente Modelo Educativo 2016, Modelo 2016, Nuevo Modelo o el Modelo por razones de estilo.

223 El domingo 19 de junio en Nochixtlán, Oaxaca, en un enfrentamiento entre profesores en resistencia de la CNTE y las policías federal y estatal murieron, según las versiones de la Coordinadora, once personas, mientras que según las versiones oficiales fueron ocho (*Animal político*, 2016). Este acontecimiento es, sin lugar a dudas, la tragedia más grave que ha sumado a su historia la actual reforma educativa.

224 El Modelo Educativo 2016 se presentó como extraordinariamente innovador. En la introducción de dos de los tres documentos (SEP, 2016c y 2016d), se declara que en la historia de la educación del siglo XX y XXI en México sólo han existido tres modelos educativos: el de José Vasconcelos de 1921, el de Jaime Torres Bodet, especialmente su Plan de Once Años de la década de los cincuenta y, finalmente, el de Aurelio Nuño Mayer. Esta estrategia es ególatra y mentirosa. Ególatra, porque intenta ubicar al secretario actual como uno de los más importantes de la historia educativa mexicana; práctica, por cierto, relativamente común en la política latinoamericana. Por ejemplo, en las reformas de los noventa en Uruguay, Germán Rama se ubicaba al mismo nivel de José Pedro Varela (Plá, 2014a). Mentirosa, porque oculta la historia de la educación que no sea del gusto del gobierno actual, como la educación socialista del cardenismo o la tecnología educativa de los setenta. También engaña al sostener que este modelo es totalmente transformador, cuando el propio marco curricular común, como he demostrado anteriormente, responde a los procesos históricos de la educación media superior, compuestos por múltiples modelos educativos. Por mencionar sólo dos plurales: el bachillerato general heredero de la Escuela Nacional Preparatoria positivista y el Conalep, que responde a la tecnología educativa de los setenta.

CIDE, Sergio López Ayllón,[225] así como al pujante monopolio de la tercera silla representada por Carlos Mancera Corcuera, un antiguo funcionario del salinismo y de Ernesto Zedillo. El encuentro fue muy halagüeño y todos estuvieron de acuerdo en que el Modelo Educativo 2016 era democrático, innovador y transformador en todos sus ámbitos. Para la SEP y sus aliados, la calidad educativa finalmente se posará con su manto de eficiencia sobre las aulas mexicanas. Pero el discurso innovador de la propuesta no lo es tanto.

El Modelo Educativo 2016 es consecuencia directa de la reforma educativa de 2012 y, aunque se comenzó a diseñar durante la administración de Emilio Chauyffet, cobró fuerza con la entrada de Nuño Mayer a la SEP. Asimismo, sin dejar de lado la triada reformista de la calidad educativa –gestión, control docente y cambio curricular–, Aurelio Nuño definió siete prioridades para el sistema educativo mexicano: 1. Poner a la escuela en el centro del Sistema Educativo. 2. Más y mejor infraestructura en las escuelas, equipamiento y materiales educativos. 3. Desarrollo profesional docente. 4. Revisión de los planes y programas de estudio. 5. Equidad e inclusión. 6. Vinculación eficaz y eficiente entre el mundo educativo y el mundo laboral. 7. Una reforma administrativa de la SEP que permita tener una política de las finanzas y del gasto más eficiente y transparente (SEP, 2015b). Como diseño curricular, el Modelo

225 El CIDE ha sido, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, la institución de investigación social preferida del gobierno federal. En el ámbito educativo, ha desarrollado el Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE). El proyecto, muy vinculado con la reforma educativa, se basa en principios de calidad, liderazgo, mérito y la idea difusa de talento mexicano. Entre las instituciones que lo apoyan está la propia SEP. Asimismo, Blanca Heredia será la responsable de revisar y supervisar el proceso de implementación de la reforma durante el resto del sexenio. La relación entre reforma educativa y CIDE puede verse en la declaración de esta investigadora al día siguiente de la presentación del Modelo Educativo 2016, donde declara a Aurelio Nuño como heredero directo de José Vasconcelos y Jaime Torres Bodet (mismo argumento que aparece en el documento del Modelo Educativo 2016 [SEP, 2016c; 9-10] y que Nuño leyó en su discurso del 20 de julio) y afirma que la reforma es un parteaguas en la historia educativa mexicana, siendo que por primera vez se dejará de formar súbditos para formar ciudadanos. Esta afirmación niega 100 años de educación en México (Hernández, 2016). No deja de ser llamativo que la institución de investigación que más fomenta y respalda la reforma educativa sea una dedicada a las ciencias sociales y no a las humanidades, donde se ubica la práctica educativa, sino que hay una similitud entre la del CIDE y la de la OCDE. En otras palabras, tanto CIDE como OCDE son reflejo de cómo la educación es hoy un tema económico y no social.

Educativo 2016 toca en diferentes niveles de profundidad los seis puntos: toma a la escuela y no al aula como unidad básica de análisis y de gestión; dedica espacio a los mecanismos de promoción, evaluación y control docente; reformula algunos los programas y enfoques de estudio; da a la equidad y a la inclusión un papel relevante aunque, a diferencia de la década de los noventa, la inclusión tiene un poco más peso que la equidad; no abandona el marco curricular común de la Reforma Integral a la Educación Media Superior, lo que permite continuar con el tipo de vínculo establecido en 2008 entre mercado laboral y sistema educativo y, finalmente, bajo el criterio de gobernanza –sumado al proyecto de crear zonas educativas–, plantea el problema administrativo y de gestión.[226] Naturalmente, el Modelo 2016 se centra en los planes y programas de estudio, con especial atención en el concepto de aprendizaje clave, aunque tiene entre sus virtudes conjuntar estas siete prioridades.

El Modelo es claramente parte del proceso histórico que he denominado aquí políticas de la calidad educativa. De ahí que ninguno de sus componentes sea completamente nuevo en la escala global, aunque sí, como el caso de la flexibilidad curricular,[227] lo es dentro de la historia del currículo mexicano. Por eso, podemos pensar que el Nuevo Modelo no es tan nuevo y que peca, en esto, de lo mismo que muchas de las propuestas enarboladas por la innovación educativa. En su afán por la novedad, declara como innovación lo que es diferente o aparentemente distinto al periodo educativo anterior, pero no nuevo en propuestas educativas o proyectos de

226 En un intento por reorganizar la administración y el control del sistema educativo mexicano, Aurelio Nuño creó cinco regiones que le permitirían trabajar con los poderes ejecutivos de sus estados miembro. Las cinco regiones son noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora; noreste: Coahuila, Nuevo León, Durango, San Luis Potosí y Tamaulipas; Occidente: Aguascalientes, Colima, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Jalisco, Querétaro y Zacatecas; Centro: Distrito Federal –hoy Ciudad de México–, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y sur-sureste: Campeche, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Guerrero, Yucatán y Quintana Roo (Wong, 2015).

227 La autonomía curricular en el Modelo 2016 es sin lugar a dudas uno de sus aspectos más innovadores y casi el único que abre puertas reales a los profesores y a los centros educativos. Otros elementos plausibles del Modelo son el reconocimiento explícito a la pluralidad de contextos culturales que existen en México y la importancia de la enseñanza de una segunda lengua (inglés) o tercera para las comunidades indígenas.

políticas educativas de un pasado lejano o incluso no tan retirado. Expongo a continuación algunos ejemplos que dan sustento a mi afirmación. Los casos tocan diversas dimensiones, como son las estrategias de implementación, la fundamentación histórica y los componentes utilizados. Todas ellas pueden enmarcarse en el fenómeno de histéresis, en la producción de la *supracognición* o en la inclusión diferencial.

El fenómeno de histéresis se explica en las capacidades nacionales para alinearse con los modelos globales en las condiciones particulares de cada país. La histéresis, en este caso, implica la estructura del sistema educativo en su conjunto, con sus altos grados de cobertura en educación básica, sus profundas inequidades y su aptitud cada vez más potente por recentralizar el control del sistema educativo con las metodologías y técnicas diseñadas e implementadas por los profesionales de las ciencias sociales y la educación. Este último grupo no es homogéneo y se puede encontrar en sujetos que pasan de la academia a la Secretaría de Educación o a los organismos autónomos, como el caso de Sylvia Schmelkes, así como en individuos que, sin la preparación o la producción académica del otro grupo experto, se movilizan tersamente de ida y vuelta entre el ámbito público y el ámbito privado, como el caso de la responsable del Modelo Educativo 2016, Elisa Bonilla Rius. Bonilla es una mujer del poder, pero no de ese primero o segundo círculo omnipotente y pasajero característico de quienes ocupan los ministerios nacionales, como son los secretarios y los subsecretarios de educación, sino de un escalón más abajo, de un tercer nivel si seguimos la imagen circular concéntrica. Este círculo es el responsable de operar y materializar las grandes reformas, permanecen mucho tiempo en su cargo y tienden a quedar lejos de las primeras planas de los rotativos. Muchos de ellos tuvieron un origen en la academia. Elisa Bonilla, por ejemplo, fue a finales de la década de los ochenta investigadora del Cinvestav-IPN –con especialidad en educación matemática– y en 1993 se encumbró como directora general de Métodos y Materiales Educativos –dirección que posteriormente cambiaría su nombre a Materiales Educativos– hasta 2007. Desde ahí produjo y controló los libros de texto gratuitos de la reforma salinista y los libros de

texto para educación secundaria, producto que se prolongó hasta el sexenio de Ernesto Zedillo. También estuvo en las reformas de preescolar y de secundaria durante la administración de Vicente Fox, lo que le permitió estar muy cerca de la industria editorial, a donde saltó tras ser expulsada por los destrozos producidos por la inefable política educativa de Felipe Calderón y su alianza con Elba Esther Gordillo. De la Editorial SM, una de las editoriales más potentes en libros de texto en México, junto con Santillana y Macmillan-Castillo (Caniem, 2016), regresó en enero de 2016 para dirigir la Dirección General de Desarrollo Curricular en sustitución de Marcela Santillán Nieto –académica y funcionaria– y reunir en tres documentos el Modelo Educativo.

La permanencia a largo plazo de Bonilla Rius no me interesa aquí para estudiar el retorno de grupos de poder tras los doce años del PAN en la presidencia de la república o en su caso para analizar el vínculo entre empresas editoriales privadas y ministerios nacionales, sino en la conformación, reproducción y permanencia del discurso pedagógico que acompaña la calidad educativa. En otros términos, me interesa demostrar que palabras y sujetos están estrechamente abrazados.[228] En los noventa, cuando Bonilla era responsable del proceso de implementación curricular a partir de los materiales educativos, fue el momento en el que el constructivismo cognitivo se hegemonizó como discurso pedagógico. En el modelo actual, se puede observar, por ejemplo, una reinterpretación de la Zona de Desarrollo Próximo, de Lev Vygotsky:

> un buen maestro, partiendo del punto en el que encuentra a sus alumnos, tiene la tarea de llevarlos lo más lejos posible en la construcción

228 Aunque Elisa Bonilla es la cabeza del grupo, hay varios académicos y funcionarios que revisaron el documento y que se involucraron activamente durante los noventa y durante el foxismo. Quizá la más relevante en el trabajo en galeras que se acostumbra realizar sea Laura Lima Muñiz. Pero hay otros lectores importantes: Eduardo Andere, promotor de la calidad educativa; Irma Fuenlabrada, investigadora del Cinvestav y quien produjo materiales junto a Elisa Bonilla en los noventa; Olac Fuentes Molinar, subsecretario de Educación Básica y Normal durante el zedillismo; el propio secretario de Educación de Ernesto Zedillo, Miguel Limón Rojas, y Rodolfo Ramírez Raymundo, colaborador cercano de Fuentes Molinar. También participó Blanca Heredia, investigadora del CIDE. En cierta medida, parece que el ascenso de Nuño Mayer cerró el interregno producido por el nefasto periodo de Felipe Calderón y los tres primeros años de Emilio Chauyffet. Si vemos nombres, el Modelo Educativo 2016 es más permanencia que cambio.

de los conocimientos planteados en los planes y programas de estudio y en el desarrollo de su potencial (SEP, 2016d: 41)

y aún más claramente: "Al identificar el grado de dominio que los alumnos tienen sobre el contenido de enseñanza, el profesor podrá calibrar si éste les hará sentido, porque [...] el contenido no es demasiado trivial o está demasiado alejado de lo que ya saben" (SEP, 2016d: 43). Otros aspectos del constructivismo de los noventa son relevancia de los conocimientos previos para la producción de nuevos aprendizajes, división tripartita de habilidades, actitudes y valores, el estudiante como aprendiz activo, el maestro como un acompañante del aprendizaje, el reconocimiento del papel de los pares en el aprendizaje y reconocer los intereses de los alumnos. Muchos de estos tópicos, por ejemplo el último, son anteriores a la década de los noventa y pueden remontarse a la pedagogía del periodo de entre guerras del siglo XX europeo, pero es en esta década cuando entran junto con los otros elementos en un todo relativamente armónico. También es necesario reconocer que, a diferencia del proyecto salinista, ahora se usa poco el concepto constructivista y se prefiere el genérico de ciencia cognitiva.[229] La razón de esto es difícil de descifrar, pero podría suponerse que es reflejo del retorno deliberado del conductismo dentro de los términos constructivistas.

Otros dos elementos del discurso curricular mexicano recuperado de los últimos años del siglo XX tienen relación directa con el posicionamiento epistemológico del modelo y de la propuesta curricular.[230] Ambos se basan en una oposición binaria. El primero es aprendizaje memorístico frente a aprendizaje significativo; el segundo es escuela frente a realidad. Ambos se enmarcan en otra oposición más amplia

229 Mi intención no es hacer un análisis técnico del Modelo, pero el uso del término constructivista cuando se hace referencia a la EMS y al MCC se desdibuja en educación básica. Esta disparidad es una deficiencia técnica, aunque también muestra la imposibilidad de la nueva propuesta de romper con la fragmentada historia del bachillerato mexicano. El concepto de obligatoriedad que debería unir coherentemente al sistema desde preescolar con el bachillerato se diluye ante la propia historia del sistema educativo mexicano.

230 El documento revisado aquí es una propuesta curricular. Para la versión final del currículo se realizará una consulta. El resultado sobrepasa los tiempos destinados a la producción y trabajo editorial de mi libro, por lo que en cierta medida mucho de mi análisis se basa en documentos parciales.

y que no trabajaré aquí: enseñanza tradicional frente a innovación educativa. La primera (memorización versus significatividad) es una clara herencia constructivista, específicamente de David Ausubel. Aunque ya no se niega el papel de la memorización como en los noventa, todavía se considera que se opone a una verdadera forma de conocer. El maestro "ha de comprender las maneras en que cada alumno aprende, privilegiando la construcción de saberes valiosos en contraste con los 'memorísticos' o 'mecánicos'" (SEP, 2016d: 43) o más extensamente:

> No obstante, el cambio que se plantea está orientado a fortalecer el sentido y el significado de lo que se aprende. Se propone ensanchar y hacer más sólidos el entendimiento y la comprensión de los principios fundamentales, así como de las relaciones que los contenidos guardan entre sí. La memorización de hechos, conceptos o procedimientos es insuficiente y hoy ocupa demasiado espacio en la enseñanza. El desarrollo de las capacidades de pensamiento crítico, análisis, razonamiento lógico y argumentación son indispensables para un aprendizaje profundo que permita trasladarlo a las diversas situaciones para resolver nuevos problemas (SEP, 2016c: 13).

Las actividades tediosas y relativamente improductivas de memorización dentro de la escuela, en una época donde los soportes para la memoria están al alcance de la mano, parecen recibir una crítica acertada. Esta crítica se aprovecha para definir el nuevo sentido y significado de lo que se aprende: dado que hay pluralidad de contextos culturales y ritmos de aprendizajes, el sentido homogéneo en la escala nacional –y global– sólo puede encontrarse si se desarrollan en los alumnos las habilidades necesarias para enfrentar el mundo real. Lo anterior lleva a definir el tipo de problemas y de pensamiento crítico, con base en las ciencias sociales, reduciendo su papel en la comprensión de lo político, lo económico, lo social y lo cultural. También, de manera notable, pega a la tradición disciplinar de los contenidos curriculares, en este caso bajo el concepto de aprendizaje clave. Pero más allá del lugar que debe ocupar o no la memorización en la enseñanza, sobre lo que quiero llamar la atención es a lo que esto

da pie; es decir, al conjunto de habilidades y competencias que producen la *supracognición*.

La *supracognición* en el documento se fundamenta en la segunda oposición binaria: realidad versus escuela, oposición clave de las políticas educativas de calidad. La oposición es muy simple y terriblemente negadora: lo que sucede en la escuela no es real, es sólo una representación de la realidad. En otras palabras,

> cuando el conocimiento se estructura de forma fragmentada e inconexa, el aprendiz puede saber mucho sobre un área, pero si no puede movilizar sus saberes hacia otras áreas, será incapaz de usar ese conocimiento para resolver problemas relevantes de la vida real (SEP, 2016d: 40).

La idea continúa a lo largo del documento:

> El profesor ha de buscar que el estudiante aprenda en circunstancias que lo acerquen a la realidad, simulando distintas maneras de aprendizaje que se originan en la vida cotidiana, en el contexto en el que él está inmerso, en el marco de su propia cultura [...] El reto pedagógico reside en hacer de la escuela un lugar social de conocimiento, donde los alumnos se enfrenten a circunstancias "auténticas". El aprendizaje basado en problemas reales es una metodología que promueve el aprendizaje situado, lo que facilita que este sea útil y duradero (SEP, 2016d: 44).

La evaluación, como eje pedagógico del Modelo, no queda exenta de la oposición realidad/escuela: "Los nuevos mecanismos de evaluación deberán impulsar intercambios acumulativos con los estudiantes, diálogos con mayor equilibrio en los que los estudiantes reflexionen y vinculen los contenidos de las asignaturas con situaciones del mundo real" (SEP, 2016d: 356). Desde mi punto de vista, esto tiene alguna implicación positiva y varias negativas. La positiva radica en que al valorar lo que denominan la realidad externa a la escuela, incluyen en el enfoque educativo los contextos culturales, sociales y económicos que envuelven e influyen en lo que sucede en el interior de la escuela. Este reconocimiento es central para la au-

tonomía curricular y, por tanto, no es una implicación menor, sino de gran relevancia y con gran potencialidad, se esté de acuerdo o no con la calidad educativa.

Los aspectos negativos son muchos más, y no son necesariamente consecuencia inevitable de la autonomía curricular. Concebir lo que sucede en la escuela como irreal, como aspecto que no es vida cotidiana o que no pertenece a la vida real, es una violenta negación de todo aquel que habita la escuela y de todo aquello que sucede en ella. Las aulas no son, para los autores del texto, una realidad "auténtica". Este razonamiento lleva a preguntarse qué es lo auténtico y por qué la vida cotidiana sí lo es, mientras que lo que sucede en la escuela no. Ni lo real ni lo irreal escolar se definen explícitamente, pues hacerlo sería un contrasentido, ya que se sabe que la vida en la escuela también es real. Entonces, ¿qué implica esta distinción? Antes de responder la pregunta, es necesario tener presente la naturaleza de la distinción. La distribución y el uso del espacio, el tipo de conocimiento trabajado, los procesos de enseñanza y aprendizaje, el control del cuerpo y las relaciones entre los diferentes sujetos del proceso educativo dentro de la escuela son, es cierto, distintos a múltiples procesos cognitivos, corporales y de aprendizaje que se dan fuera de ella. Lo relevante es que sí existe una distinción y de ahí conceptos tan esclarecedores como el de cultura escolar. Pero esta diferenciación entre escuela y fuera de la escuela es para el Modelo Educativo 2016 algo negativo. Todo lo que sucede ahí y todos los sujetos que actúan dentro de los muros de la escuela –niños en cuanto alumnos, adultos en cuanto maestros, saberes disciplinares, relaciones de poder, entre otros– son anacrónicos, tradicionales o, más bien, ya no son útiles en el siglo xxi. Al caracterizar la diferencia como negativa, se establece una relación jerárquica entre realidades (no escolar/escolar) que niega las virtudes de la separación y, por tanto, exige a la escuela abandonar su cultura histórica para asemejar ambas realidades. La función del maestro en los documentos analizados es tratar de hacer que estas dos realidades se parezcan cada vez más y de ahí que se convierta en una oposición binaria en sentido derridiano, pues la escuela queda sujeta a lo que se defina como la realidad y ésta es, para la propuesta de Nuño, sin lugar

dudas, el mundo del trabajo y, de manera más amplia, el sistema económico.[231]

Las implicaciones pedagógicas y epistemológicas de esta relación son muy graves. Al ubicar lo real en el mundo del trabajo y en general fuera de la escuela, y al intentar borrar la frontera entre conocimiento escolar y conocimiento fuera de la escuela, se da el proceso que Basil Bernstein y seguidores como Michael Young (2011) han llamado genericismo; es decir, la *des-diferenciación* (*de-differenciation*) de los distintos tipos de conocimiento en un significante sobredeterminado, las competencias. Aunque este último concepto pierde presencia en el Nuevo Modelo, la imposición de la *supracognición*, un conjunto de habilidades cognitivas universales por encima de las diferencias culturales y de los saberes disciplinares, se reproduce fácilmente, pues las competencias son las usadas en la vida real, mientras que lo cultural y disciplinar quedan en lo no real. La escuela debe simular la vida real para poder enseñar a vivir en ella. Este proceso elimina la distinción que da a la educación la potencialidad de ser emancipadora. En cambio, el genericismo y la *supracognición* terminan produciendo lógicas de reproducción social, cultural, política y sobre todo económica. Siguiendo a Young, aunque él se basa en una idea de conocimiento científico poco abierta a otras formas de conocimiento, considero necesario mantener la división entre la realidad escolar y la realidad cotidiana, pero no en la forma negativa y jerárquica que se establece con el fin de borrarla (*des-diferenciación*) en el Modelo 2016, sino profundizándola para mostrar que justamente es esa diferencia entre la producción del conocimiento escolar y el conocimiento en la vida cotidiana lo que permite un desarrollo cognitivo complejo y potencialmente transformador de la realidad extra escolar en el futuro. La función de la escuela, por tanto, es mantener formas particulares de aprender y enseñar, y no reproducir o simular situaciones "auténticas".

La *supracognición* del Modelo Educativo 2016 reaviva la influencia de la UNESCO en la política educativa mexicana. Aunque

231 Esto da continuidad a lo que Manuel Pérez Rocha (1983) denunció en los ochenta como educacionismo y su sucedáneo el economicismo, que es la concepción de que la educación soluciona todo, en especial las condiciones económicas.

nunca desapareció el peso de la organización en el discurso educativo oficial, el cada vez más fuerte conflicto magisterial hizo desaconsejable que, sobre todo la OCDE y el BM en menor medida, tuvieran una presencia nítida en la nueva propuesta, por lo que la Declaración de Incheon y sus documentos subsidiarios permean la totalidad del documento. Otra causa quizá sea el propio retorno del grupo que dominó la producción de los programas de estudio y los materiales educativos en los noventa y principios del siglo XX, ahora desde la figura de Elisa Bonilla, que ejecutaron sus políticas bajo el influjo de Jomtien y Dakar. El retorno de la UNESCO no sólo muestra una vez más el proceso de histéresis de la calidad educativa, sino también recupera la visión humanista y el aprendizaje universal, que promueven un único y superior proceso cognitivo que tiende a fluir hacia la legitimación de la inclusión diferencial. Dos, por lo menos, son los elementos básicos que demuestran la paridad entre la propuesta de la UNESCO y la de la SEP: los cuatro pilares de la educación y la triada compuesta por el humanismo, la sociedad del conocimiento y el aprendizaje universal. Del primero, se pueden distinguir explícitamente los cuatro pilares: aprender a aprender, heredero del Informe Faure, aprender a ser, aprender a convivir y aprender a hacer, del Informe Delors. El tono es muy semejante al usado por la UNESCO en *Replantear la educación*. Lo llamativo es que adjetivan como innovadoras propuestas tales como aprender a aprender, que la UNESCO sostiene desde hace más de 40 años, mismo tiempo que el instituto de educación media superior, el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene como finalidad primera en su enfoque de enseñanza desde su fundación en 1971. La estrategia discursiva es, entonces, presentar como nuevo lo que no lo es.

Con la triada humanismo, sociedad del conocimiento y aprendizaje universal, denominada por la SEP como avances de la ciencia cognitiva, también se puede observar la influencia de la UNESCO. Esto no implica que sea exactamente igual, pues las adaptaciones nacionales, como todo fenómeno de histéresis, son consecuencia de las condiciones nacionales y no meramente de las presiones internacionales. El humanismo, más desarrollado en el documento de *Replantear la educación* (UNESCO, 2015b), se define de manera sencilla

en la propuesta curricular mexicana: dado que el artículo tercero constitucional ordena que la educación debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y respetar los derechos humanos; por eso, desarrolla "valores históricos como la fraternidad y la igualdad, la promoción y el respeto a los derechos humanos, la democracia y la justicia son parte de los valores fundamentales del proyecto educativo" (SEP, 2016d: 26). Sin embargo, la función del humanismo en el Nuevo Modelo es equilibrar el peso eficientista que subyace en él, razón por la cual tienen que argumentar que

> frecuentemente se piensa que en la definición de contenidos, existe una contradicción entre las exigencias propias de un proyecto humanista, fundamentado en la educación integral, y un proyecto que persigue la eficacia y la vinculación de la educación con las necesidades que impone el desarrollo del país (SEP, 2016d: 25).

Digamos entonces que la nueva filosofía educativa mexicana es un humanismo eficaz.

La eficacia es central no sólo en la calidad educativa, sino en la interpretación que hace el Modelo de su presente. Éste es el segundo elemento de la triada: la sociedad del conocimiento. Esta sociedad, como se viene sosteniendo desde hace 30 años, es una sociedad que produce enorme cantidad de conocimiento, saber que, a su vez, caduca rápidamente. Ante esta inmensidad de información, la escuela ya no puede enseñar todos los contenidos, sino tan sólo enseñar a procesarlos, pensarlos y crearlos. Para eso, el no tan nuevo modelo educativo propone lo mismo que la Educación para Todos: "desarrollar la comprensión lectora, la expresión escrita y la verbal, el razonamiento analítico y el crítico, la creatividad y, de manera destacada, la capacidad para aprender a aprender" (SEP, 2016d: 28). El núcleo curricular de las reformas permanentes de la calidad educativa sigue vigente.

El tercer elemento es la ciencia cognitiva y sus derivaciones constructivistas. Lo que esta rama de la psicología ofrece es la concepción de desarrollo de habilidades psicológicas superiores por encima de cualquier diferencia cultural e histórica y, sobre todo, la focalización del proceso educativo en el aprendizaje. Para la SEP, la ciencia

cognitiva ha demostrado que el estudiante es activo en el aprendizaje y que éste es situado. Lo que indica la ciencia cognitiva moderna es que "lo verdaderamente importante es *la calidad del conocimiento* y el *entendimiento*.[232] Esto se debe a que el conocimiento es multifacético" y si no se desarrolla así en la escuela no responde a la vida real (SEP, 2016c: 41). Aunque el texto no profundiza en qué se entiende por calidad del conocimiento y del entendimiento, podemos interpretar que, dado el peso otorgado a la evaluación en la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, son los conocimientos y las habilidades cognitivas superiores susceptibles de ser evaluados. La ciencia cognitiva es central en el argumento de la SEP en cuanto se centra en el aprendizaje; esto lleva, automáticamente, a la creación de un sistema de control de dicho aprendizaje (Pinar, 2014). De ahí que los ámbitos de los fines de la educación (SEP, 2016b: 2) hayan sido adaptados de la propuesta de aprendizaje universal de la UNESCO, que ya he abordado en este mismo capítulo.

El Modelo Educativo 2016, como he demostrado, da continuidad a muchos de los componentes de las políticas de la calidad educativa. Su uso puntual muestra el lugar privilegiado que ocupa en la CPEUM, junto con la laicidad y la gratuidad, aunque en el Modelo se agrega una cuarta: inclusión. Esto no implica que la vieja relación de la calidad con la equidad se elimine. Digamos que la educación mexicana es, hoy día, por lo menos en el papel, laica, gratuita, de calidad, equitativa e inclusiva, aunque no todas ocupan el mismo estrato temporal. Mientras lo laico y gratuito pertenecen al sedimento histórico y acompañan la nueva propuesta federal como una especie de condición sine qua non del sistema, la calidad se ubica como poste alrededor del cual giran la equidad y la inclusión y, al mismo tiempo, se determinan mutuamente: no hay calidad sin equidad ni inclusión y no hay equidad ni inclusión sin calidad. Aunque no es lo deseable para el Modelo, en última instancia, sí puede haber inclusión sin equidad o equidad sin inclusión.

En este sentido, la calidad ocupa el lugar central en la filosofía del sistema educativo mexicano. Es, asimismo, una cualidad, un agente y un derecho. Como cualidad

232 Énfasis en el original.

> significa no sólo que el Estado debe garantizar el acceso a la escuela a todos los niños, niñas y jóvenes –independientemente de su entorno socioeconómico, origen étnico o género– sino que la educación que reciban les proporcione aprendizajes y conocimientos significativos, relevantes y útiles para la vida (SEP, 2016a: 1).

Es decir, la educación de calidad es útil en cuanto sea incluyente y equitativa pero, sobre todo, si tiene la capacidad de ofrecer aprendizajes útiles. Esto aprendizajes son los que componen la supracognición exigida por la sociedad del conocimiento. La calidad como cualidad se extiende a diversos componentes del sistema educativo, que van desde las condiciones materiales de las escuelas, los materiales didácticos, hasta los aspectos cognitivos o, en otras palabras, hay tipos de conocimiento y aprendizajes de calidad, lo que, por supuesto, implica que hay formas de comprender o entender que no son de calidad. La evaluación se centrará en esa única forma de entendimiento caracterizada como calidad y los resultados en ella darán, probablemente, un estatus social basado en la inclusión diferencial.

En palabas de Nuño Mayer, la calidad educativa es un agente:

> Nuestro país requiere que las niñas, los niños y los jóvenes reciban una educación de verdadera calidad que les permita ser personas más libres, autónomas, responsables, competitivas e íntegras, y para que puedan, con el apoyo de los conocimientos, habilidades y valores que les proporcione la escuela, tener una perspectiva más amplia de la vida y construirse un futuro al tamaño de sus expectativas y capacidades, de sus esfuerzos y aspiraciones (SEP, 2016d: 7).

De nuevo, aparece el problema sin resolución: ¿qué es una mala calidad o qué no es verdadera calidad? Sin embargo, la calidad educativa para el secretario de Educación es un elemento que le permite definir el punto cardinal de cualquier modelo educativo: el tipo de sujeto y de sociedad que se desea construir. El sujeto de calidad para Nuño es muy claro: el sujeto es libre, autónomo, responsable, competitivo e íntegro. Cada una de estas virtudes del sujeto de calidad que egresará del Nuevo Modelo lo convierten en, sintetizando, un

sujeto liberal de mercado. En el marco de cambios observados en retrospectiva, llama la atención que la solidaridad desaparece como valor central y es sustituida por su opuesto, la competitividad. De ahí que el sujeto egresado de la educación obligatoria posea las habilidades –universales– para ocupar el lugar que le corresponde, según sus capacidades y sus méritos, en la sociedad del conocimiento, que no es otra que la sociedad de mercado. Por tanto, la calidad educativa es la responsable de formar los sujetos que requiere la sociedad meritocrática del mercado que otorga a todos el derecho a participar en una sociedad basada en la inclusión diferencial o en una desigualdad legitimada. Se trata de la desigualdad que nos garantiza la calidad como derecho.

Por claridad expositiva, he presentado una narración histórica sobre la calidad educativa en México de manera lineal, pero en realidad lo que se tiene es una cantidad ingente de documentos esparcidos sin ningún orden preestablecido. Para este caso, no hay teoría del complot que valga. A veces, los textos se interrelacionan entre sí y en ocasiones caminan por senderos distintos, pero todos parecen compartir ciertos principios que permiten ubicarlos en el mismo corpus discursivo: la calidad como fin último de los procesos educativos. Esta abstracción es insuficiente para comprender el proceso histórico que he analizado, por lo que puntualizo mis interpretaciones a través de las tres categorías centrales que guiaron mi estudio. Primero la histéresis, que nos permite identificar las condiciones de posibilidad para la producción del discurso y las políticas de la calidad educativa; a continuación, describo la *supracognición,* como categoría que permite focalizarse en el tipo de conocimiento escolar que prescribe la calidad, al mismo tiempo que problematiza los binomios universal/local y único/diverso; en tercer lugar, trabajo la inclusión diferencial, como categoría que encierra una concepción de justicia social determinada y que pretende negar la existencia de un exterior constitutivo.

Las categorías analíticas son fundamentalmente críticas de la calidad de la educación; por eso, agrego algunas notas para pensar otra pedagogía, una que combata la pedagogía de calidad.

La categoría de histéresis hace referencia al proceso histórico mediante el cual un fenómeno global produce transformaciones en lo nacional, pero el resultado se explica más por las condiciones nacionales que por las globales. También explica cómo las capacidades de producción de políticas educativas nacionales enfocan su atención hacia el exterior, para atender las exigencias internacionales. La idea básica la tomé de Saskia Sassen. Esto implica abandonar las propuestas analíticas que relacionan lo global con lo nacional como una imposición unilateral del exterior hacia el interior o, en su caso, un consenso entre ambas dimensiones geográficas del que se obtiene un isomorfismo simple y llano entre los sistemas educativos del mundo entero, para comenzar a pensar las realidades educativas como producto de la historia nacional y en especial de sus capacidades para producir política pública en cada país. La globalización de la calidad educativa depende todavía en gran medida de los estados-nación, pues son estos quienes producen las condiciones de la globalización en su afán por responder a las demandas globales. Ante esta circunstancia, es necesario observar la producción del discurso sobre la calidad educativa en ambas direcciones: de lo global hacia lo nacional y de lo nacional hacia lo global. De ninguna manera se trata de disminuir las relaciones de poder, cuando menos asimétricas, entre naciones, organismos internacionales y el gran capital, sino analizar cómo se dan estas relaciones desde una perspectiva compleja, en la que los actores nacionales, sobre todo los especialistas constituidos en grupo de poder que diseñan, promueven y perpetúan las políticas de calidad educativa.

En este sentido, he demostrado cómo el proyecto de la calidad educativa ha ido de la mano de una transformación global del capitalismo, en que la educación de calidad juega un papel importante en la búsqueda de un cambio cultural de gran escala que promueve la idea de justicia social basada en el mérito individual y de igualdad de oportunidades, en sustitución de la redistribución de la riqueza con base en los derechos sociales. Parte importante de esto ha sido la masificación de la educación, los cambios en las dinámicas laborales, el desarrollo tecnológico y la noción de *trade-off* en la edu-

cación, donde se percibe al crecimiento de los sistemas educativos como la causa de un deterioro de la calidad. Asimismo, se ha podido observar que el discurso de calidad en la educación fue promovido originalmente por los organismos internacionales, entre ellos la UNESCO, y cómo la región latinoamericana, en general, y México, en particular, lo fueron asumiendo como objetivo prioritario en las políticas públicas del sector. Parte importante de la relación entre lo global y lo local ha descansado en los especialistas en educación, que produjeron un cambio en la forma de pensar y de controlarla, excluyendo al pensamiento pedagógico para introducir en su lugar a las ciencias sociales de corte instrumental. También distinguimos dos paradigmas básicos de calidad: el basado en el humanismo de las Naciones Unidas y la propuesta de gestión empresarial defendida por instituciones como la OCDE y el Banco Mundial. Estos paradigmas encuentran muchos puntos de unión, especialmente en el valor otorgado a la evaluación y a la definición de aprendizaje que exige la sociedad del conocimiento. La producción mexicana es reflejo de la imbricación entre formas diversas de pensar la calidad.

Así como es necesario comprender las relaciones entre lo global y lo nacional para analizar las políticas de la calidad educativa, es indispensable tomar en cuenta la historicidad del proceso, hacer una historia del tiempo presente. La historicidad de la calidad educativa muestra que la linealidad del proceso es muy frágil. Lo que ha sucedido en realidad es un devenir fragmentado con diferentes grados de presencia del concepto. La irrupción en México de la idea de calidad fue lenta, en donde los encuentros regionales en torno a la OREALC y sobre todo el Proyecto Principal de Educación tuvieron un papel relevante. México fue actor en este proceso, ya que la reunión donde la calidad cobró especial fuerza en 1979, se efectuó en la capital del país, aunque países como Argentina y Chile también fueron a la larga centrales, gracias a su capacidad de crear especialistas dedicados al tema y a que ocuparon posiciones estratégicas en los organismos internacionales.

Quizá el acontecimiento más relevante haya sucedido en 1990 con la definición de necesidades básicas de aprendizaje en la Conferencia Mundial de Educación. En ella, el aprendizaje se convirtió en

el garante de la calidad y motor del quehacer cotidiano dentro de la escuela. Por eso, inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín y la expansión hegemónica del capitalismo neoliberal como supuesto camino único, la calidad eclosionó como punto nodal de las reformas educativas de la región, incluido México. Con las reformas, la calidad, todavía muy inestable en su definición, se unió al concepto de equidad. La equidad no sólo es constitutiva de la calidad en cuanto justicia social, sino que es parte del cambio cultural en el que la igualdad va perdiendo fuerza y las políticas públicas se tornan focalizadas. El siglo XXI sumó a la calidad y la equidad el concepto de inclusión, de ahí que en 2015 la renovación de la EPT haya incluido los tres conceptos, con otros más antiguos como el aprender a lo largo de la vida. En el presente, el peso de la calidad ha alcanzado tal relevancia que se ha convertido en un derecho humano. Este cambio implica que la construcción histórica del concepto como cualidad educativa terminó siendo algo inalienable para el ser humano. En otras palabras, el derecho a la educación quedó limitado por la definición que se haga de calidad.

Una síntesis histórica y geopolítica de la calidad educativa podría delinearse así: la década de los sesenta, tras la masificación de los sistemas educativos, las transformaciones en el capitalismo y junto con él los principios de justicia social, el desarrollo acelerado de la tecnología y los movimientos sociales, especialmente los que pueden denominarse como nueva izquierda (feminismo, ecologismo, pedagogías críticas), ofreció las condiciones de posibilidad para la construcción del discurso sobre la calidad. Por ejemplo, la masificación trajo consigo la oportunidad de crear la crisis de calidad, necesaria para justificar la introducción de las políticas subsecuentes; el cambio en las relaciones de trabajo exigió renovar el vínculo entre educación y sistema económico; las nuevas tecnologías facilitaron la construcción de dispositivos de control más eficientes en la escala global, al mismo tiempo que modificaron el propio concepto de lo que hay que aprender, y las luchas sociales exigieron principios libertarios que fueron sumados a las políticas educativas, pero éstos fueron vaciados de sus pretensiones originales para alimentar las lógicas del nuevo capitalismo. Lo mismo sucedió con las pedagogías críticas.

No bastaron estos cambios conceptuales para poder implementar las políticas de calidad educativa. En América Latina, fue necesario que primero se sucedieran golpes de Estado, persecuciones políticas, desapariciones masivas y el exilio de toda pedagogía crítica para que, pasado ese tiempo atroz y violento, las bases institucionales de la calidad pudieran sedimentarse. El caso de México, aunque un poco diferente a la mayoría de las repúblicas del Cono Sur, es similar en cuanto a la condición autoritaria. México implementó sus políticas de calidad educativa bajo el despotismo priista, cooptó diversos actores y sumó a su discurso educativo los adjetivos antagónicos provenientes de los movimientos estudiantiles. De esta manera, colocó la primera piedra del edificio de la calidad, que no variaría de naturaleza con el paso de los años: la calidad como discurso democrático y de justicia social implementado con prácticas autoritarias. La crisis producida entonces no implicó sólo la violencia simbólica de la calidad, sino que requirió la violencia de Estado para constituirse.

Pasado este oscuro inicio y con el retorno de las democracias a América Latina, la caída del Muro de Berlín y la expansión hegemónica del neoliberalismo en la década de los noventa del siglo XX, la calidad se sintió a sus anchas. En ese entonces, la calidad se vinculó con el principio de equidad, que de ser un elemento básico de justicia social basado en cada quién según sus necesidades, dejó atrás las políticas universales de los derechos sociales y estableció políticas focalizadas. Esto es central para comprender las políticas de calidad, porque cambia el concepto de justicia social y renuncia en buena medida a los derechos sociales para todos. Asimismo, esta década afianzó viejas propuestas de las pedagogías alternativas, como la centralidad del niño, y ubicó los resultados de aprendizaje como punto nodal de la calidad. El control del aprendizaje se tornó cardinal en las políticas de la calidad, por lo que con un trasfondo conductista, se dedicaron a crear dispositivos de control centralizados que restaban autonomía a la escuela, al mismo tiempo que ofrecían cierta flexibilidad curricular. De ahí surgieron los exámenes a gran escala y la fundación de institutos nacionales de evaluación. En la historia de la educación latinoamericana, el INEE es sólo un ejemplo más de este proceso. La evaluación mostró la profunda desigualdad de los sistemas educati-

vos y su lacerante producción de exclusión, por lo que fue necesario agregar la inclusión para mitigar las exigencias de igualdad. El siglo XXI afianzó el largo proceso de cambio cultural por la justicia social, en el que se abandonó la utopía de la inclusión universal para defender el pragmático ejercicio de la inclusión diferencial.

La síntesis muestra las condiciones históricas y geopolíticas de la calidad educativa, pero vale la pena resaltar que, sin la ayuda de las capacidades nacionales para producir las políticas correspondientes, no hubiera sido posible implementarlas. Estas capacidades están generadas por los especialistas en educación. No hay calidad educativa sin investigación educativa.

El posestructuralismo demostró lo irrelevante de la búsqueda del autor fundacional de un discurso. Lo que tenemos son condiciones de posibilidad que facilitan el diálogo entre textos que producen significados discursivos, la variedad de posiciones sobre la calidad educativa lo evidencia una vez más. Esto no implica que los discursos carezcan de sujetos que lo emitan y que éstos no lo hagan desde un *locus de enunciación* determinado. Los sujetos son tanto los individuos como las instituciones y el *locus de enunciación* está determinado por la geopolítica del conocimiento. Para la producción del discurso de calidad y sus políticas subsecuentes, fue necesario crear capacidades discursivas nacionales durante un largo periodo en el que ciertas formas de pensar las ciencias sociales han jugado un papel protagónico. En este libro, he estudiado las capacidades intelectuales para la formación de cuadros expertos en México como ejemplo de histéresis.

La calidad educativa tiene como condición necesaria para convertirse en políticas la capacidad de las ciencias de la educación de consolidarse en un núcleo de saber y poder. Parte sustancial de este proceso fue el grupo fundador del Centro de Estudios Educativos, especialmente Pablo Latapí y Carlos Muñoz Izquierdo. La dinámica de constitución de este grupo particular, y del campo en general, no es nueva, como tampoco su vínculo con la administración pública. En México, este fenómeno se remonta por lo menos a finales del siglo XIX –el caso de los científicos porfiristas podría ser un ejemplo icónico–, pero no fue sino hasta mediados del siglo XX cuando el estudio de las políticas públicas desde las ciencias sociales en Es-

tados Unidos y Europa que la dinámica se institucionalizó. En los sesenta, jóvenes investigadores cursaron sus estudios de posgrado en el extranjero y regresaron al país para desarrollar el campo de la investigación educativa. A pesar de sus diferencias conceptuales y metodológicas, comparten dos principios básicos de investigación: a) el investigador como neutralidad cognitiva que permite definir lo correcto o no de una política a partir de su conocimiento especializado; b) la preponderancia de una visión básicamente instrumental.

El primer principio, la neutralidad del conocimiento científico, permite al grupo de especialistas posicionarse en un *locus de enunciación* de saber por encima del resto de la población y sentarse en el trono de una supuesta capacidad moral superior. Esta idea sostiene que su saber técnico especializado sólo lo poseen unos cuantos, lo cual es cierto, y que ese conocimiento es ajeno a las coyunturas políticas, a las tendencias ideológicas y a los intereses mezquinos que abundan en el ámbito educativo y político, lo cual no necesariamente es cierto. Su preocupación es científica y su compromiso es con la verdad; por tanto, sus resultados sirven para evaluar la realidad estudiada. Asimismo, al carecer de intereses políticos sus opiniones poseen autonomía moral, lo que las hace correctas. Finalmente, este posicionamiento también les permite ubicarse como grupo de poder, pero ya no como se venía haciendo desde el siglo XIX y buena parte del XX al acompañar las políticas públicas, sino imaginados como representantes de la sociedad civil que participa en las políticas públicas, a pesar de no ser votados en ninguna elección popular. Su representación, por tanto, es de un grupo de poder y saber determinado y no más allá. Así la nueva gobernanza. Este cambio se da sobre todo con la instauración de las evaluaciones educativas a gran escala, motivadas por la necesidad de calidad, que encuentra su sostén en organismos autónomos como el INEE. Sin embargo, a pesar de que en las coyunturas, digamos la actual reforma educativa peñista, no han podido evitar ser salpicadas por el miasma político mexicano, el principio ideológico se mantiene: la sociedad civil, representada por los especialistas, evalúa desde la neutralidad moral el quehacer de los actores educativos. De esta manera, son parte del sistema educativo pero mantienen, a la vez, la distancia ética suficiente para producir conocimiento científico.

El conocimiento especializado, en la actualidad extraordinariamente desarrollado en México y dueño de gran potencia analítica y científica, también otorga la legitimidad para definir qué es calidad y qué no lo es. Dado que existen muchas formas de definir la calidad y que al ser un aspecto valorativo todos tenemos derecho a formular nuestra propia opinión, para la política pública es necesario llegar a consensos relativamente estables. Los acuerdos deben basarse en los elementos técnicos de la calidad para saber si avanzamos, nos estancamos o retrocedemos. La lógica de avanzar o de retroceder responde a ideas de progreso lineal y único y los elementos técnicos son su racionalidad instrumental. El objetivo de dicha racionalidad consiste en la preocupación técnica que desmenuza un concepto y una política en un sinfín de operaciones y conductas particulares –criterios e indicadores– que terminan definiéndolo. La calidad educativa es calidad en cuanto se pueda medir. Lo que no se puede medir o reducir a indicadores no puede ser mejorado y por tanto no es susceptible de pertenecer a la calidad. Este segundo principio es fundamental para que la calidad, como sinónimo de educación, convierta los contenidos curriculares en aprendizaje mensurable. La racionalidad instrumental de la evaluación es el conductismo convertido en sociología y luego diseñado para su control pedagógico.

Pero la investigación científica social es irreductiblemente política. La investigación educativa en México no es homogénea, no todos se basan en la racionalidad instrumental, no consideran su conocimiento neutro y no pertenecen a los grupos de poder que la calidad educativa ayudó a encumbrar. A lo largo del libro, he dado suficiente evidencia de cómo el grupo del CEE y el grupo de la Universidad de Aguascalientes han ejercido un control hegemónico sobre las políticas de la calidad de la educación. La irreductibilidad política de su quehacer se difumina en muchas acciones; aunque algunas muy obvias son la proximidad de sus miembros a las autoridades educativas o a las organizaciones no gubernamentales creadas por el sector empresarial; la exclusión de otras formas de pensar la evaluación y la calidad por fuera de la racionalidad instrumental; su papel protagónico en la reforma educativa contemporánea y su

estrecho vínculo con organismos internacionales, por ejemplo, asumir como superior el conocimiento evaluado por PISA y traducir su complejidad técnica al público mexicano para replicarlo en sus propias evaluaciones.

La unión ciencia/política que representan estos especialistas es un claro ejemplo de histéresis. Muchos de ellos van y vienen de lo global a lo nacional o de lo internacional a lo local; por tanto, son productores también de lo global y de lo nacional. Esta ida y venida les permite utilizar las antiguas capacidades nacionales para la producción de discursos y de políticas públicas –organización del sistema educativo nacional– o en su caso crear nuevas instituciones –INEE– para que bajo el manto de lo nacional terminen respondiendo a lo global. Los tipos de aprendizaje exigidos y legitimados a través de sus prácticas científicas demuestran cómo las capacidades técnicas nacionales posan su mirada en el exterior para la producción de su conocimiento y para la implementación de las políticas públicas.

Describir el matrimonio ciencia/política no tiene intención alguna de menoscabar la actuación de los investigadores nombrados a lo largo del texto. Son científicos sociales excelentes, con grandes capacidades analíticas y técnicas y un conocimiento hiperespecializado que no se puede soslayar. Tampoco mencionar la relación entre lo global y lo nacional implica suponer que les son impuestas sus ideas desde el exterior y ellos sólo las reproducen sin voluntad alguna. Así como la teoría del complot, la ficción de títeres nacionales operados desde la mano de un titiritero trasnacional no tiene cabida en mi investigación. Por el contrario, es reconocerlos como actores conscientes y autónomos que toman sus decisiones con base en sus principios ideológicos y sus intereses de poder. Sobre el último aspecto hay que aceptar que lo han logrado. Hoy controlan una institución central del sistema educativo –el INEE–, dando así a la investigación un lugar legal y legítimo en la implementación de las políticas de calidad de la educación. Si se mantendrán ahí o no es imposible saberlo; dependerá mucho de la capacidad de la Junta de Gobierno actual de hacer valer su autonomía frente a la SEP.

Supracognición

Un elemento representativo de una parte importante del proceso de histéresis en el que las capacidades nacionales apuntan hacia lo global es sin lugar a dudas la *supracognición*. He acuñado esta categoría para demostrar la jerarquización política de los saberes y los procesos de inclusión diferencial dentro de los sistemas educativos. Es una categoría que se preocupa por la dimensión política de los aprendizajes de calidad y no de los procesos cognitivos, como podría ser la metacognición o los esquemas mentales piagetianos. La *supracognición* analiza críticamente cómo la calidad de la educación prescribe un tipo de conocimiento entendido como las necesidades básicas de aprendizaje que demanda la sociedad del conocimiento. La imposición se hace por lo menos mediante tres mecanismos: la búsqueda de un universal, la definición de necesidad básica y los procesos de evaluación. La *supracognición* es un intento de responder a las tensiones entre lo universal y lo plural, condición irreductible de todo sistema educativo.

Para la legitimación de la supracognición como elemento constitutivo de la calidad educativa, se realiza la estrategia discursiva que reconoce lo plural dentro de lo universal. Lo que busca este proceso es responder a la pregunta ¿cuáles son los aprendizajes que, reconociendo la diversidad de saberes, deben adquirir todos los niños del mundo? Digamos que primero reconocer nuestras diferencias para después focalizarse en lo que nos hace iguales a todos los seres humanos. Dado que la sociedad del conocimiento es un proceso global que afecta, según las interpretaciones que he descrito a lo largo de los cuatro capítulos del libro, a todas las naciones y que en aquélla se produce tal cantidad de información que a su vez se renueva y caduca incesantemente, la escuela ya no puede definir un conjunto de saberes fijos para las generaciones más jóvenes. Aquello que enseñe será caduco en el futuro próximo. Por tanto, la única solución posible es enseñar a pensar, manipular y transformar esa información; es decir, que los estudiantes aprendan un conjunto de habilidades genéricas que sirvan para la producción de conocimiento independientemente del contexto en el que se desenvuelvan. La *supracognición*

es el aprendizaje universal que se centra básicamente en habilidades comunicacionales, resolución de problemas desde las matemáticas y el método científico.

Pero el discurso de la calidad educativa, que es totalizante y promueve la inclusión de todos a esta universalidad, intenta también ser políticamente correcto, por lo que no puede eludir las exigencias culturales de reconocimiento de diversas epistemologías que existen fuera de Occidente, en la mayor parte del mundo y lejos del *locus de enunciación* de los organismos internacionales. Ante las presiones sociales, los expertos encontraron la solución teórica de reconocer que las particularidades son constitutivas de este universal. Pero estas particularidades, normalmente identificadas como lo local, son reconocidas siempre y cuando no cuestionen o modifiquen el principio cognitivo superior. En otras palabras, las diversas epistemologías son incluidas dentro del aprendizaje universal como particularidades producidas en ámbitos locales, por lo que no ofrecen un conjunto de habilidades cognitivas que permitan pensar en otros contextos o en la sociedad del conocimiento en su conjunto. Así, la trilogía comunicación-resolución de problemas-método científico se impone como universal, porque puede ser usada en diferentes contextos para pensar las propias particularidades. La *supracognición* se compone del binomio universal/particular en el que lo particular funciona como un exterior constitutivo pero desde el interior. Perdóneseme la expresión: un exterior interior constitutivo o inclusión diferencial. El otro ya no está afuera, está adentro, en un esfuerzo por romper la dinámica de abyección basada en la inclusión/exclusión. Desde lo político, implica que las particularidades son aceptadas como parte de lo universal, siempre y cuando no amenacen la estructura general, donde las habilidades y competencias ocupan el trono de la *supracognición*.

La selección del tipo de cognición que se impone como superior es una decisión política y no psicológica, educativa o científica, por lo que fue necesario naturalizarla por lo menos en dos ámbitos. El primero es su naturalización en cuanto sentido común, entendido como un fenómeno social, ideológico e histórico que regula nuestros juicios. El sentido común termina por convertirse en parte de la cultura y, por tanto, deja de ser cuestionado. Por eso, en las evalua-

ciones a gran escala se cuestiona su dinámica política, pero poco se critica su visión de conocimiento. La segunda naturalización radica en convertir un aprendizaje ideológico y cultural en parte constitutiva de la naturaleza humana. Al ser parte de nuestra naturaleza, los aprendizajes básicos son una necesidad, como lo es comer, dormir o tener relaciones sexuales, y por tanto se tornan básicas para nuestra sobrevivencia como especie y para nuestro desarrollo en cuanto individuos. Se niega el carácter histórico de la trilogía comunicación-resolución de problemas-método científico para encumbrarla como una forma de pensamiento universal y natural: todos pensamos de una sola manera, a pesar de que los resultados sean diferentes según los contextos y las culturas de los individuos. La *supracognición* es congénita a todo individuo y es consustancial al Sujeto y no a los sujetos. En ese Sujeto, en realidad constituido histórica y culturalmente, subyacen como núcleo psicológico los principios conductistas. Así, el Sujeto Universal, dueño de una Aprendizaje Universal, no es otro que el sujeto conductista.

Exámenes a gran escala y conductismo van de la mano. Si el segundo es la base ideológica que da sustento a la *supracognición*, la evaluación es el dispositivo de legitimación del Sujeto Universal, así como manifestación tangible del proceso de histéresis. Es en estas pruebas donde cada vez existe un mayor isomorfismo entre los conocimientos examinados por los diferentes sistemas educativos de escala global. PISA, TERCE y Planea, entre otros, tienen como base la trilogía dominante del saber escolar. En ellos, la pluralidad epistemológica reconocida en el binomio universal/particular desaparece, lo que implica de facto que la calidad como propuesta totalizante termina reproduciendo añejas exclusiones y, a la vez, creando otras relativamente nuevas. Las diversas epistemologías producidas por gran parte del mundo siguen siendo las viejas excluidas por la cognición conductista defendida por los organismos internacionales y los institutos de evaluación nacionales. Si consideramos los contenidos de evaluación como el conocimiento más valorado dentro del currículo, no hay lugar a dudas de que el reconocimiento a la pluralidad cognitiva por parte de programas nacionales o enfoques educativos internacionales sigue siendo una entelequia.

Lo que hace unas pocas décadas comenzó a ser excluido como conocimiento digno de ser trasmitido de una generación a otra son los conocimientos producidos por las humanidades, las ciencias sociales y las artes, así como las habilidades políticas necesarias para pensar la realidad. Las razones de esta exclusión son muchas, por lo que no pueden reducirse a la visión simplista de que los organismos internacionales quieren formar un pueblo sin conciencia. Lo que se desea es formar al Sujeto Universal dueño de su Aprendizaje Universal, no dejarlo sin educación. El problema de la exclusión de las humanidades y las ciencias sociales es tanto ideológico como epistemológico y técnico. Ideológico en cuanto el saber evaluado, que puedo llamar tentativamente currículo profundo –en chanza con la antropología mexicana–, que responde a una determinada definición de sociedad, en este caso la sociedad del conocimiento y sus formas de producción e intercambio. La *supracognición* trata de formar en un pensamiento genérico y flexible que permita la creación de una base laboral lo suficientemente amplia para la reproducción del capitalismo actual. Esta base es el *cognitariado*. En este sentido, la vieja función social se mantiene. Sin embargo, en el siglo XIX y buena parte del XX el conocimiento social era mejor valorado. Su cambio de estatus se basa en que las habilidades y las competencias del conocimiento social y de las humanidades no son las requeridas por la sociedad del conocimiento. El pensamiento histórico, estético, literario e incluso político, sociológico o antropológico son saberes secundarios para quien está destinado irremisiblemente al *cognitariado*. Aunque mi texto se centró básicamente en la dimensión cultural, el aspecto ideológico y económico de la *supracognición* es insoslayable.

El problema epistemológico es un poco más complejo. ¿Qué significa que el conocimiento social o humanista no es útil para la sociedad del conocimiento y por tanto es marginal para la calidad de la educación? ¿Es un conocimiento que no posee la suficiente calidad? Desde ciertos parámetros, definitivamente no cumple con los requisitos para ser conocimiento de calidad. La epistemología de las ciencias sociales, las humanidades y las artes es por principio plural, blanda en comparación con las ciencias naturales, dirán algunos especialistas neopositivistas en educación. Blanda por su distancia con

el referente empírico; por utilizar la abstracción en vez de definirse por su conjunto de operaciones cognitivas o metodológicas; por la variabilidad de sus referentes empíricos siempre en movimiento y dependientes de los sujetos y sus relaciones; por el talante contextual, político y eminentemente histórico de su producción. Esto hace que sea imposible encontrar una propiedad unitaria que pueda ser traducida en un conjunto limitado de habilidades y competencias cognitivas. Quizá el lugar donde han encontrado un espacio, también *supracognitivo*, pero relativamente evaluable, es lo que se denomina ciudadanía universal o compromiso ciudadano, como si la organización democrática liberal fuera la única válida. La pluralidad epistemológica es, para quienes nos dedicamos a estas disciplinas, una de sus grandes virtudes, pero para la *supracognición* es una de sus grandes debilidades. La pluralidad hace mucho más complicado hacer un examen trasnacional de historia o de estética. Hay demasiada subjetividad y poca operacionalidad.

Lo anterior nos lleva al problema técnico. Dado que la evaluación es el conocimiento que se considera más valioso dentro de un currículo, y dado que la epistemología del saber social y artístico no puede ser definida cabalmente por un conjunto de operaciones demostrables, sus aprendizajes no pueden ser convertidos en reactivos de una prueba a gran escala. Es, por tanto, un conocimiento que no puede ser evaluado en las lógicas de la calidad educativa. Sin embargo, se puede contraargumentar que de hecho sí puede ser convertido en un conjunto de habilidades y competencias. Las reformas al currículo mexicano durante el siglo XXI son ejemplo de lo anterior e incluso los siete ámbitos del aprendizaje universal de la UNESCO las consideran. En los aprendizajes esperados de los programas para la educación básica o en el marco curricular común para la educación media superior se pueden encontrar muchas competencias y habilidades que caracterizan a las ciencias sociales y a las humanidades. Pero cuando las observamos en detalle, se distingue con relativa facilidad que las habilidades propuestas son genéricas y surgen de la trilogía comunicación-resolución de problemas-método científico. Por mencionar un caso y que he demostrado ampliamente en estudios anteriores sobre la enseñanza de la historia, actualmente

el objetivo último del conocimiento sobre el pasado en la escuela es que los estudiantes aprendan los rudimentos del método de los historiadores. De ahí que la capacidad básica sea el pensamiento crítico, no entendido como un cuestionamiento a las relaciones o estructuras sociales del presente y del pasado, sino como un componente analítico del método científico. En otras palabras, mientras más se parezca la historia a las ciencias naturales, más posibilidad de permanecer en el currículo. En relación con el ciudadano universal, la repuesta es más breve: puede definirse como contenido curricular, pero mientras no aparezca en las evaluaciones internacionales, seguirá considerándose menos valioso que los componentes básicos de la *supracognición*. El conocimiento social y artístico, entonces, legitima la relación universal/particular, dando la pluralidad que exige toda imposición *supracognitiva*: se reconoce su importancia pero se le excluye de la evaluación.

El problema de la *supracognición* plantea además una cuestión teórica más amplia y mucho más vieja en la sociología de la educación y en la pedagogía: las tensiones irresolubles o anomias entre lo universal y lo particular en los sistemas educativos. La calidad educativa es totalizante y por tanto busca la universalidad. Lo hace, con razón, desde la cobertura, pero también desde la definición de los contenidos que todo proceso de socialización en la escuela presenta. Al tratar de responder a la cuestión de cuál es el conocimiento que debemos tener para poder convivir con relativa armonía y mitigar en la medida de lo posible los antagonismos inherentes a cualquier organización social, el asunto se torna político, no técnico. Ante la pluralidad de conocimientos que se producen en el mundo actual, lo que tenemos que hacer es enseñar el conjunto de habilidades básicas para utilizar estos conocimientos. La respuesta no se limita a lo cognitivo, también se plantea lo moral, y ahí se ha contestado con la idea de compromiso ciudadano, ya que este concepto puede ser desgranado en una serie de conductas demostrables. Da la casualidad que las competencias cognitivas y las ciudadanas son terriblemente similares.

Más allá de la decisión técnica, lo que la supracognición también permite identificar es el principio político del consenso univer-

sal. Desde un *locus de enunciación* supranacional y supuestamente multilateral, se establecen acuerdos para la educación global –a lo que responderán los países desde sus condiciones nacionales– a partir de la idea de lo que nos une, lo que nos hace iguales como seres humanos, de nuestra unicidad. Sin embargo, estos acuerdos al llevarse a lo largo y ancho del mundo se enfrentan constantemente con resistencias u oposiciones frontales. Estas oposiciones se achacan a los contextos políticos o a las diferencias culturales, o en su caso a las incapacidades institucionales de cada país para aplicarlos adecuadamente. Sea cual sea la causa definida, el problema está siempre en lo local y no en lo universal. El problema es para ellos de déficit cultural, económico, institucional e incluso moral de los países del sur o en vías de desarrollo, y jamás de su propio modelo. Lo que sucede, en cambio, es lo que las teorías del antagonismo social han demostrado ampliamente: la ilusión del consenso universal y la negación del antagonismo inherente que existen en toda dimensión de lo político. Para promover una política educativa democrática, habría que seguir en cierta medida estos posicionamientos teóricos, reconocer el antagonismo para buscar paridad participativa entre las diferentes epistemologías y así promover relaciones agonísticas. Esto requiere necesariamente vencer la *supracognición*, en cuanto reproductora de desigualdades entre los diferentes saberes legítimos, útiles y verdaderos que se producen en la mayor parte del mundo. La urgente eliminación de la *supracognición* impulsada por la calidad educativa es un problema de justicia cognitiva y, por tanto, de justicia social.

Inclusión diferencial

La *supracognición* nos lleva al problema de la justicia cognitiva, ésta al problema de la justicia social y ésta necesariamente nos presenta el problema del papel que juega la calidad de la educación en la interpelación de modelos que legitiman ciertas formas de desigualdad. La categoría de inclusión diferencial trata de responder a este problema teórico. La retomo de Gilles Delueze y Félix Guattari. En mi uso, la inclusión diferencial implica una modificación histórica

del proceso de abyección inclusión/exclusión. Como expuse en el apartado anterior, la inclusión diferencial incluye al otro no como un exterior constitutivo, sino como una especie de interior que constituye la identidad a partir de la diferencia original. Cambia de yo soy porque no soy el otro, a yo soy porque estoy compuesto de otros. Por tanto, niega la existencia de la exclusión de su propia propuesta. De ahí que modifica la abyección y pretenda la inclusión total, a pesar de que eso no es realizable. Pero la inclusión diferencial, al atraer hacia sí lo exterior, acarrea también la diferencia que la distingue. Sin esa inclusión diferencial no hay posibilidad de equidad. De ahí que el lema calidad con inclusión y equidad sea un pleonasmo: no hay equidad si no hay inclusión. Pero tampoco hay equidad si no hay diferencia. Por eso, los principios políticos que dirigen la calidad enfrentan equidad con igualdad, y es con base en el rechazo de la segunda que el fenómeno discriminatorio se da a partir de la inclusión diferencial. La noción de justicia social de la calidad se basa, entonces, en la posibilidad de redistribuir según la diferencia, no a partir de la igualdad. La inclusión diferencial a pesar de promover la inclusión total no puede, finalmente, eludir el carácter diferencial de todo significante ni puede esquivar la dimensión política de todo proceso de abyección. El resultado es una ilusión de plenitud inclusiva que ya no excluye, porque su objetivo central es su capacidad de diferenciar, de producir desigualdad.

La calidad educativa produce inclusión diferencial de varias maneras. El primer elemento es su pretensión de totalidad. Esto no implica que lo consiga, sino sólo que produce la idea de totalidad. Primero, lo hace abarcando todos los elementos que entran en los procesos de enseñanza y aprendizaje en la escuela, por lo que ocupa la totalidad del referente empírico. Segundo, pretende cubrir, asimismo, la totalidad del sentido educativo. La primera se basa en la racionalidad instrumental, en la que todo puede ser desgranado en operaciones observables y medibles. Obviamente, no todo aspecto del proceso educativo es susceptible de ser descrito y medido de esa forma, por lo que no es calidad educativa; es decir, ya no es parte del proceso educativo, por lo que la calidad termina siendo total. En otras palabras, la calidad educativa hace referencia a un solo campo,

la educación, y trata de cubrir la totalidad de sus procesos, por lo que lo externo permanece afuera no por motivos de exclusión, sino porque pertenece a otro campo. De esta manera, el sujeto conductista y el aprendizaje evaluable se totaliza y todo proceso intersubjetivo queda fuera de la reflexión educativa. La totalidad niega la exclusión que produce. De esta manera, la educación no es el referente empírico para la evaluación. En sentido contrario, la calidad y sus criterios son los que determinan qué es la educación.

No obstante, quizá donde la calidad consiguió su ilusión de totalidad con mayor plenitud fue cuando se convirtió en derecho humano, pues esto la volvió inalienable a nuestra humanidad. Con ello, dejó de ser un adjetivo y se volvió un sustantivo. Ya no se trata sólo de la cualidad de algo, o en su caso de agente de cambio educativo y social, sino que la Calidad es en sí. Tiene el mismo estatus que la libertad, la vida, el trabajo, la educación. La reforma constitucional mexicana de diciembre de 2012 lo demuestra. Los cambios políticos, laborales, administrativos y curriculares al sistema educativo se hacen en nombre de la calidad. Parafraseando, podría definirse así: una sociedad es democrática, equitativa y competitiva en cuanto es una sociedad de Calidad; por tanto, el objetivo educativo no es la democracia o la equidad, sino la creación de las condiciones de posibilidades para la consecución de dichos principios; la condición necesaria y suficiente es la Calidad. No hay democracia ni justicia sin calidad educativa. Como sustantivo, ocupa un lugar en el artículo tercero constitucional, encadenado con el laicismo. Esto implica que ambos son principios ideológicos del sistema educativo mexicano; son parte sustantiva del papel de la educación en la justicia social. Mientras que el primero promueve la igualdad de posiciones de todas las religiones, la segunda se propone, en contradicción, la producción de formas legitimadas de desigualdad de posiciones sociales a partir de interpretaciones particulares de la equidad. Se podrá decir que mi razonamiento es falaz, pues igualdad y equidad no son opuestos y, efectivamente, no lo son, sobre todo cuando se parte del principio de equidad para promover la igualdad en sus diferentes formas, como pueden ser los programas focalizados de redistribución de la riqueza con base en la desigualdad existente, lo

que resultaría a largo plazo en una sociedad más igualitaria. Sin embargo, la calidad no tiene como finalidad última la igualdad, sino la diferenciación, la desigualdad y la distinción entre unos y otros con base en lo que se determina como mejor, como lo bueno. En dado caso, si se consideran las desigualdades de partida para las políticas de equidad, se hace para justificar la desigualdad que se produce por medio de la calidad.

Lo anterior sucede porque la calidad, en cuanto sustantivo, no puede perder su naturaleza discriminatoria. En su sentido más lato, la calidad define lo que es mejor y lo que no lo es. La excelencia, para existir, requiere necesariamente su opuesto: lo malo, la chafa, lo cutre. Lo mismo sucede con una ramificación de la calidad educativa que no trabajé en este texto, pero que es relevante como muestra: la noción de liderazgo. El líder, para ser tal, requiere ineludiblemente seguidores, sujetos que estén en relaciones de poder y de estatus inferiores a él. Exige por principio una relación vertical, por mínima que ésta sea. La calidad es igual. Su función básica es producir la relación jerárquica entre las cosas, establecer las relaciones entre lo que está arriba y lo que está abajo, lo que da distinción de lo que no la da. Por esto, insisto, el producto de calidad es contrario a la igualdad. En un examen a gran escala, los resultados se dan en cuartiles, determinando los niveles de logro. La finalidad de la calidad, contrario a lo que se pretende sostener, no es que todos los alumnos lleguen al cuartil superior, sino mantener una distribución en cuartiles, pues si sucede lo contrario, la calidad como finalidad pierde sentido. La calidad existe en cuanto hay posibilidad de delimitar los cuartiles que señalan diferencias, niveles de rendimiento, excelencia e insuficiencia; por tanto, no hay calidad sin discriminación, pero para discriminar la calidad de algo sobre la calidad de otra cosa, ambos deben pertenecer a la misma categoría. Esa categoría, que promueve la inclusión total, son los niños y jóvenes educandos del mundo entero. La inclusión diferencial exige que se mida a la totalidad de los estudiantes para que éstos puedan ser discriminados por la calidad de su rendimiento. El principio de calidad diferencial, quiero recordar, no implica que deje de haber exclusiones y que muchos estudiantes no puedan ser evaluados por el hecho de estar fuera del sistema

educativo. Lo importante de la inclusión diferencial es la sensación de totalidad que produce.

Si la calidad implica discriminación, la selección del baremo con el cual se diferencian las cosas es nodal. Toda inclusión implica un centro desde el cual se incluye. En el ámbito educativo, el centro es una decisión política velada por la especialización técnica. Esta decisión se ha hecho desde un *locus de enunciación* universal que produce una escala basada, entre otras cosas, en el logro de aprendizaje de lo que he denominado aquí *supracognición*; es decir, un conjunto de habilidades que se ubica por encima de otras formas cognitivas y contra el que se contrastan los logros de los alumnos. El parámetro enunciado por los organismos internacionales es revitalizado en el ámbito nacional para que, de esta manera, pueda incluir distintas creaciones locales de conocimiento escolar que reconocen la pluralidad cognitiva, sin modificar la estructura general de jerarquización del conocimiento y las prácticas escolares. Esto permite, con base en la desigualdad, la creación de un déficit cognitivo y cultural, la producción de un estado de falta.

La producción de déficit dentro de la inclusión diferencial es quizá una de las consecuencias más negativas de la calidad. Al establecer un baremo epistemológico, todas las otras formas de conocimiento –ciencias sociales, humanidades, arte, conocimientos plurales provenientes de culturas y cosmovisiones diversas– son comparadas con él. El resultado es inexorable y se conoce de antemano: los países evaluados se encuentran en déficit. Este fenómeno no es nuevo en América Latina ni en México, primero se produjo en el siglo XVI en relación con la idea de lo que era ser humano y la imposición de una religión considerada como la verdadera, para después en el XIX, con la imposición del iluminismo y del positivismo, elevar la ciencia como única forma de acceder a la verdad. Ahora se renueva a partir de la idea de cognición universal; es decir, ya no el producto de la ciencia, sino los procesos psicológicos experimentados como naturales mediante los cuales pensamos la realidad. La calidad como sustantivo y la imposición de una forma de cognición cultural como universal termina por ubicar cualquier otra epistemología como una desviación de lo universal, como una anomalía. En los exámenes a

gran escala para evaluar los aprendizajes de calidad, cada cuartil representa el grado de desviación de lo correcto. El déficit se produce entonces cuando la causa de los resultados se encuentra en la falta o en la desviación respecto al conjunto de habilidades valoradas superiores y no, como de hecho es, a la imposición cultural del modelo; esto es, se considera déficit una desviación del modelo universal no porque el modelo no sea en realidad universal, sino por supuestas debilidades connaturales y culturales de quienes son evaluados, por ser en sí diferentes. La diferencia es considerada déficit.

El déficit en lo cultural se extiende hacia el individuo y produce un estado de falta permanente. El ejemplo más nítido al respecto es la evaluación a la que es sometido en reiteradas ocasiones el profesor, aunque los resultados de los estudiantes también son parte del mismo proceso. Dado que la finalidad de la calidad es discriminar entre lo bueno y lo malo, entre lo mejor y lo peor, para otorgar premios y distribuir castigos con base en los resultados individuales –crear las condiciones para implementar la idea de justicia social con base en la meritocracia y el sujeto conductista–, el último responsable del resultado es el individuo, el profesor en solitario y no el propio baremo y la política que lo impulsa. Los indicadores de la calidad son correctos en cuanto sólo unos pocos alcancen los niveles más altos y sean caracterizados como excelentes, mientras el resto quedan ubicados como profesionales y sujetos de menor calidad. El estado de falta es, entonces, para la mayoría de los individuos evaluados, la distancia entre lo que son y lo que otros prescriben que deberían ser. Pero incluso los sujetos de calidad también se encuentran en falta, pues el objetivo de la calidad es la búsqueda de la mejora ad eternum y, por tanto, sus resultados deben mostrar fallas en algún criterio, en algún indicador, en una ventana de mejora o nicho de oportunidad. Asimismo, para poder mejorar y reducir el estado de falta en el que se encuentran deben desbancar o hacer caer a los excelentes, pues no pueden subir todos al nivel superior, si no los dispositivos de calidad no funcionan. Este permanente estado de falta corre el riesgo de acarrear un constante desprecio de sí mismo, pues la culpa no es del baremo y de la calidad, sino de la incapacidad de los individuos para alcanzarla. No deberá sorprendernos que esta cultura de la campana

de Gauss, en la que hay unos pocos que poseen excelencia humana, unos más que tienen una humanidad de calidad aceptable arriba de la media, otros tantos más que también alcanzan una calidad humana aceptable pero debajo de la media, y en el otro extremo unos pocos que no alcanzan una humanidad de calidad o llanamente son seres humanos de mala calidad, produzca a largo plazo nuevas patologías sociales; es decir, profesores de más calidad, pero con depresión crónica, docentes formados en el desprecio a sí mismos.

Esta brecha, esta distancia entre el baremo y el sujeto, la cultura y el sistema educativo evaluado, es la llama que da vida a las políticas educativas de la calidad. Si se reduce la brecha entre mala calidad y buena calidad, ésta deja de existir, pues ya no produce la desigualdad necesaria para definir las diferencias. Es el núcleo de la inclusión diferencial y la fuerza que produce la autorreproducción, la *autopoiesis* de las políticas de la calidad de la educación. Permite la autorreproducción en cuanto crea una lógica en la que el horizonte de calidad es movible. Por cada paso que damos hacia ella, la calidad encuentra un nuevo indicador, una nueva ventana de oportunidad que hace que siempre estemos a la misma distancia o, en su caso, sólo sean unos cuantos los capaces de reducirla, pero jamás eliminarla. Para perpetuar este fenómeno, se requieren dispositivos más complejos que midan la brecha entre los diferentes niveles de calidad. El resultado de la evaluación será siempre la producción de la distancia y, para reducirla, es preciso implementar nuevas políticas o reformas educativas. Tras la implementación de la nueva reforma, la nueva evaluación, que ya renovó y perfeccionó su técnica, se vuelve a crear una nueva distancia entre lo que es el sistema educativo y lo que se definió nuevamente como el deber ser, y así sucesivamente. La producción de la distancia requiere expertos que permitan técnicamente mantener por tiempo indefinido abierta la brecha. El experto que posee este conocimiento especializado, es decir, que sabe producir la brecha de la desigualdad, se ha institucionalizado, al grado de crear las condiciones *autopoiéticas* de su posición de poder. Por tanto, la capacidad *autopoiética* de la calidad educativa depende del grupo de expertos para la producción de la inclusión diferencial a partir de dispositivos técnicos que

se suceden uno tras otro, de la misma forma en que lo hace un *loop* en la música electrónica.

Finalmente, la inclusión diferencial libera al Estado de la producción de la calidad educativa, pues pasa de ser educador cuya función era promover la igualdad entre los ciudadanos como base de la justicia social, a ser un evaluador de la calidad educativa con la que funciona el conjunto del sistema; esto es, en un ámbito nacional, termina por cumplir la misma función que los organismos internacionales. Esto, obviamente, no lo exime de impartir educación, a lo que lo obliga es a garantizar que el docente cumpla con su función de promover la calidad de la educación –y los procesos de desigualdad que produce–, pero ya no es el responsable en última instancia de la propia calidad. El responsable es el o la profesora. De esta manera, el cambio cultural en el que el Estado abandona su obligación de educar para convertirse en un dador de un servicio entra en una nueva etapa: ahora su responsabilidad es exclusivamente determinar los niveles de logro de los alumnos y los escalafones salariales de los docentes. Los responsables de ofrecer la información necesaria para alimentar el proceso son los nuevos institutos de evaluación, ya que son ellos los que determinan qué es la calidad.

México es un país de enormes y lacerantes exclusiones educativas. La inclusión diferencial pretende, en el mejor de los casos, subsanarlas bajo el principio de la desigualdad y, en el peor, simplemente negar su existencia. Suponiendo que la intención última es la inclusión y que ésta en principio es una lucha ética que comparto, el problema no está en el término de inclusión, sino en el de diferencial. Intentar producir una sociedad más justa con base en la legitimación de la desigualdad como producto de políticas de equidad por demás dudosas es un camino al que debemos renunciar. La calidad pretende siempre la jerarquización con base en la idea de excelencia y ésta, como se mide a partir de decisiones políticas, ideológicas, culturales, fenotípicas y de clase, simple y llanamente produce nuevas formas de legitimación de desigualdades injustas, que no promueven la paridad participativa política, económica y cultural entre los diferentes miembros de una sociedad, sino el sentido común que legitima las desigualdades por medio de resultados de la evaluación que

ofrece el Ente Calidad. En este sentido, como toda calidad implica desigualdad, estamos hablando de que el concepto en realidad es unitario: calidad/desigualdad.

La pedagogía que excluye la calidad educativa

La inclusión diferencial es una ilusión de sutura, de totalidad, de que todo y todos pueden ser incluidos gracias a la calidad natural que existe en todo ser humano. Pero al ser sólo una ilusión totalizante, de hecho, no puede eludir la abyección y, por tanto, su inclusión produce exclusión. Modificar la lógica de abyección para atraer al otro hacia el interior no significa que se consiga. De hecho, la exclusión y lo excluido en cuanto exterior constitutivo de la calidad siguen presentes y continúan cumpliendo un papel fundamental en la constitución de esta política educativa. La calidad incluye aquello susceptible de ser evaluado, para ser ubicado en niveles o jerarquías de diversos tipos. Lo que no puede ser evaluado o convertido en una serie de operaciones demostrables, o es considerado de mala calidad y por tanto trata de ser expulsado del ámbito escolar o, en su caso, se reconoce la fuerza social de lo que implica su permanencia en el ámbito educativo, pero se excluye de la evaluación de la calidad, no es susceptible de ser legitimado o considerado valioso por los dispositivos de control. La frontera entre uno y otro lado es muy difusa e inestable. El caso más simple es la enseñanza de la filosofía en educación media superior que, al ser reconocida como un conocimiento valioso por la sociedad en su conjunto, su diseño curricular tuvo que incluirse de nuevo, pero ni es una competencia ni aparece como digna de ser considerada en pruebas tipo Planea u otras de espectro internacional. La histéresis, en este caso, logra explicar cómo la calidad se ajusta a las condiciones nacionales y éstas la resignifican para establecer jerarquías de conocimientos de calidad, en las que predomina la comunicación per se, la resolución de problemas y el método científico.

Hay muchos casos más donde las fronteras entre la calidad, la mala calidad y aquello que obstaculiza la calidad educativa son claras, aunque siempre con matices inherentes a las complejidades de

la educación. Mala calidad del sistema educativo es cuando éste no logra la consecución de sus objetivos, no es transparente ni eficiente en el uso de sus recursos financieros, no redistribuye el presupuesto con base en las necesidades de los estudiantes y por tanto no es equitativo, los contenidos curriculares y las formas de enseñanza no son pertinentes a los niveles de desarrollo cognitivo de los estudiantes, cuando la escuela misma no es relevante para su contexto inmediato y no tiene impacto en el sistema productivo de la sociedad del conocimiento. En los primeros aspectos, es donde ciertos rubros de las políticas de la calidad parecen tener validez: es mala calidad de un sistema si expulsa a sus estudiantes y éstos no logran concluir los ciclos educativos obligatorios, no adquieren los conocimientos prescritos en los programas de estudio y se vacían las arcas por miles de actos corruptos en todos los niveles de gestión. Pero hay otros aspectos no tan aplaudibles, como la consideración de la organización sindical –y las identidades colectivas que implican–, como si éstas fueran por sí mismas obstáculo a la calidad; la exclusión de los saberes tradicionales de la escuela para evitar escollos al avance del progreso; el principio de evaluación externa que excluye al docente de su derecho y obligación de certificar los conocimientos, y sobre todo, múltiples formas de pensar lo educativo, ajenas a la racionalidad instrumental y a su operación en indicadores.

La exclusión se complejiza cuando hablamos de pertinencia, relevancia y equidad, pues depende del tipo de sujeto que se defina como educando, el conocimiento relevante para un determinado tipo de sociedad y la redistribución de los recursos con principios de diferencia a costa de programas generales de igualdad, en vez de complementarlas. Todo lo anterior tiene que ver con la paridad participativa como componente central de la justicia social. Para alcanzarla, según Nancy Fraser, se requieren tres elementos: a) redistribución de la riqueza, que exige que todos tengan condiciones materiales dignas garantizadas en parte por el Estado; b) representación política de los diferentes grupos en instituciones que garanticen igualdad en las condiciones del diálogo en asuntos públicos, sean elecciones presidenciales o padres de familia en una escuela, y c) reconocimiento a la diversidad y el derecho a la identidad según sean las preferencias de

cada quien. Tomando en cuenta estos principios, delineo ocho puntos a favor de una pedagogía que haga frente a la pedagogía de la calidad. En ellos, se conjugan las nociones básicas de justicia social recién mencionadas, con principios teóricos de postulados críticos, decoloniales y posestructuralistas de autores ya citados a lo largo del texto. En otras palabras, se alimentan de lo que la calidad de la educación excluye:

1. *La igualdad como pedagogía*. Para evitar la fórmula calidad/desigualdad, no basta con desechar el término de calidad o, más exactamente, las políticas educativas que produce. Es necesario y urgente recuperar el principio de igualdad –en el que se ubique la equidad– como el rector de otra pedagogía. Esto implica la recuperación de programas universales sobre los que se monten políticas focalizadas que respondan a la equidad. El abandono de la igualdad basada en el predominio de los derechos individuales por los derechos sociales implica que la función básica de la educación es producir las desigualdades justas a partir del rendimiento personal y las identidades particulares. Esto se debe a la deliberada confusión entre igualdad y homogenidad, de la que la historia escolar ha sido en parte responsable. Sin embargo, al hablar de la igualdad como pedagogía o por una pedagogía de la igualdad, como han sostenido otros, me refiero a una educación que defienda una equitativa redistribución de la riqueza que permita un soporte material igual para todos, fomente el mismo estatus de las representaciones políticas de cada grupo y, sobre todo, sea capaz de cambiar las identidades de los diferentes grupos que se basan en la reproducción simbólica de las relaciones de dominación, para así poder tener reconocimiento en paridad participativa. Esto implica una pedagogía que modifique las oposiciones binarias que distribuyen el poder –y la riqueza– con base en representaciones simbólicas añejas. El foco de la igualdad en el ámbito escolar implica centrarse más en los aspectos simbólicos que producen la desigualdad que en las condiciones de redistribución económica, donde de facto tiene poco poder. La calidad

educativa y su lado oculto de legitimación de la desigualdad perpetúan o en su caso renuevan las viejas formas simbólicas de dominación.

2. *Una pedagogía solidaria*. La diferenciación de estatus que produce la política de la calidad es resultado, según sus principios, de los esfuerzos individuales. A pesar de que esto es falso, pues lo que define la jerarquía social no es el desempeño de cada uno de nosotros, sino nuestra proximidad ideológica y cognitiva con el baremo experto que evalúa y determina lo que es calidad o no, el soporte que lo enaltece es muy poderoso: la competitividad. Y la competitividad de la calidad educativa es contraria al principio de solidaridad. La calidad/desigualdad, para que exista, debe producir un baremo que determine niveles de logro. Si todos llegan al nivel superior se producirá un efecto de igualdad que reduce el potencial discriminador de la calidad, por lo que el baremo debe redefinirse para producir nuevamente niveles de logro y sus subsecuentes desigualdades. Cuando logra una estabilidad técnica suficiente y la capacidad de recepción de cada cuartil, quintil o nivel está lleno, la única forma de subir y adquirir mayor estatus es que los de arriba bajen, si no la campana pierde su forma. Asimismo, como el desempeño es individual, toda identidad colectiva basada en principios solidarios, por ejemplo, las organizaciones gremiales docentes, son obstáculo para la calidad. En una pedagogía solidaria, se requiere eliminar la competitividad que define la desigualdad de estatus por medio del desempeño individual y sustituirlo por el trabajo colectivo como sustento de la comunidad. Una especie de tequio escolar para la construcción de subjetividades integrales dentro de la escuela y una enseñanza basada en los derechos humanos y derechos sociales.
3. *Pedagogías plurales, descentración de saberes*. La calidad educativa funciona en cuanto se impone la *supracognición*. La mirada cognitiva naturaliza procesos culturales de pensamiento desde la racionalidad instrumental. El resultado es un esencialismo cognitivo de la naturaleza del aprendizaje. En ella, se han montado varias disciplinas que evalúan y miden los aprendizajes. Asimismo, el currículo se diseña con las lógicas de producción universitaria,

en especial las matemáticas y las ciencias naturales o exactas. Una pedagogía que se rebele contra la dominación cognitiva requiere descentrar los saberes, lo que implica regresar al problema de la geopolítica del conocimiento, por lo que hay que reconocer el papel de la relaciones de poder entre saberes y su dimensión histórica y cultural, considerando lo que incluye y lo que excluye. De igual manera, hay que entender que la producción de conocimiento dentro de la escuela es distinta, tanto en sus procesos como en su resultado, de las disciplinas científicas, incluso tiene una función social diferente. La lucha por una pedagogía plural exige resistir la imposición de una racionalidad instrumental como única razón para promover la inclusión de múltiples racionalidades, pero no en una escala jerárquica, sino en paridad participativa. Se trata de enseñar las diferentes racionalidades, muchas de las cuales pueden no funcionar para la sociedad del conocimiento, pero son muy útiles para una formación democrática, intercultural y global. Lo anterior, quiero dejar claro, no niega la importancia y relevancia del conocimiento científico, sino que lo reubica en una posición dialógica con otros saberes.

4. *Formar subjetividades, descentrar al sujeto*. La calidad educativa y su base conductista hacen un esfuerzo global por imponer una idea de Sujeto Universal. Este sujeto piensa, actúa y produce conocimiento con base en los mismos esquemas cognitivos en todo el mundo. La centralidad del aprendizaje definido por una serie de operaciones demostrables por sobre la formación de subjetividad en interacción con conocimientos, epistemologías, culturas, contextos escolares, momentos históricos y voluntades de los distintos sujetos, establece jerarquías de desigualdad violentas, pues las subjetividades se miden con base en la desviación del estándar de Sujeto Universal. Una pedagogía contraria a la calidad, debe romper con la unicidad epistemológica hegemónica para recuperar las múltiples formas de ser sujetos que existen en el mundo, sin jerarquizarlas, sin definir que una es mejor que otra, siempre y cuando ésta no dañe a los demás. Esto exige una especie de *des-psicologización* de la educación –o más exactamente una ruptura con el conductismo– para retornar a construir,

según sea el caso, la dimensión cultural y social de los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro de la escuela. Es trabajar con individuos que configuran sus subjetividades como sujetos culturales. Esto significa recuperar el valor del proceso educativo por sobre el resultado.

5. *Humanidades, artes y ciencias sociales como núcleo curricular*. Una pedagogía que descentre al sujeto y a los saberes y se base en la igualdad y la solidaridad de los derechos humanos, requiere ubicar como parte de los conocimientos más valiosos las artes, las humanidades y las ciencias sociales críticas. Sólo este conocimiento podrá liberar a la ciencia de la visión operacional y técnica de la calidad educativa para devolverle su carácter autónomo, crítico y transformativo. Son los conocimientos sobre lo social y lo natural los que permitirán establecer sociedades que luchen contra los múltiples mecanismos de dominación interiores y exteriores, en lo cultural, lo político, lo social y lo económico. Es este conocimiento el que permite el mutuo reconocimiento y respeto, al mismo tiempo que otorga las habilidades para desempañarse críticamente en el mundo laboral. Quizá el ejemplo más dramático sea la enseñanza de la lengua, vaciada de lo estético por el enfoque comunicativo, donde se cree que leer literatura es menos provechoso que aprender a llenar formatos para solicitar un trámite. Necesitamos más arte, más ciencia crítica, más historia, geografía y diversas ciencias sociales que nos permitan conocer las religiones, las culturas, pero sobre todo las racionalidades de otros lares del mundo, y menos habilidades básicas, *supracognitivas*, que producen humanidades de calidad, siempre desiguales, siempre sometidas a discriminación.
6. *Relaciones horizontales entre docentes*. Los sistemas educativos surgidos de la calidad –y en especial sus dispositivos de evaluación– renuevan la verticalidad de los procesos educativos dentro de la escuela. La verticalidad se da fundamentalmente a través de la *supracognición* y la inclusión diferencial que produce la evaluación externa. Este funcionamiento ubica al profesor en lo más bajo de la escala del sistema, pues su función no es la producción de conocimiento, sino llegar a los niveles de produc-

tividad exigidos. Una pedagogía horizontal implica mucho más que una relación cordial profesor-alumno; significa la configuración de un sistema educativo que garantice a los docentes los mismos derechos de los que gozan la comunidad de expertos e investigadores: la autoevaluación y la evaluación de pares. Es el diseño e implementación de condiciones laborales que impidan la discriminación de la calidad.

7. *Socialización democrática*. Los sistemas educativos no deben renunciar a su función socializadora; es decir, la construcción de principios comunes que permitan la convivencia democrática entre los diferentes miembros de una sociedad. Como todo proceso de socialización, implica relaciones de poder, pero éstas no deben basarse en los principios técnicos y antidemocráticos de la calidad. Por el contrario, deben promover la participación colectiva en la definición de lo que es valioso a partir de principios comunes de respeto a la diferencia. Y también implica, sin negar la extraordinaria potencialidad democrática de la sociedad educadora, recuperar el papel del Estado educador. Urge, en una sociedad donde la escuela perdió el monopolio del saber, que el Estado recupere su papel educador fuera de la escuela a través de campañas sobre educación sexual, igualdad de género, cuidado del medioambiente y muchos temas centrales para la convivencia pacífica entre los individuos; temas a los que la pedagogía de la calidad renunció en nombre de la *supracognición*. Y también valorar la pedagogía alternativa, como se ha hecho en otras partes del mundo, donde la sociedad educadora y su potencial democratizador en la pluralidad promueven una socialización democratizadora desde su propio espacio de libertad.
8. *Lucha por la emancipación*. Una pedagogía contra la calidad requiere recuperar la dimensión política de los procesos educativos, ocultos y excluidos por la racionalidad técnica aparentemente neutral. Hoy, con la calidad y sus mecanismos de evaluación, estamos presenciando un proceso global de violencia simbólica e incluso epsitemologicidio que revitaliza las formas de dominación cognitiva del imperialismo cultural decimonónico. La violencia epistémica trae consigo la reproducción de

> formas de dominación a partir de la configuración de nuevos mercados laborales o formación de un *cognitariado* sin identidad de clase, que se inserta en el mercado laboral flexible sin seguridad social alguna. El ataque epistémico y el capitalismo contemporáneo forman sociedades terriblemente desiguales y sin el menor asomo de justicia social. Es necesario recuperar la tradición crítica, así como las novedosas propuestas decoloniales, para llevar las prácticas pedagogías emancipadoras a las condiciones particulares de cada contexto. Parte importante de la dominación global está a cargo del conocimiento especializado, técnico, instrumental. Hay que hacer, una vez más, lo que sostenía Freire, hace de toda educación una acción política.

Estos principios pedagógicos no son nuevos, pero su articulación requiere repensar muchas de nuestras prácticas para combatir la profunda desigualdad y la lacerante injusticia social que producen las políticas de la calidad educativa. Muchas de estas articulaciones, aunque hay que llevarlas a la escuela, no dependen exclusivamente de la escuela. Los derechos sociales que promuevan la igualdad, la recuperación de un contrato social basado en los derechos sociales y devolver al Estado cierta función educadora desbordan por mucho al sistema educativo, pero no así las relaciones horizontales entre actores de los procesos educativos, la descentración del sujeto cognitivo y de ciertos saberes occidentales. Las articulaciones entre ellos en formas didácticas, organizaciones escolares y selección de contenidos pueden ser muchas, y depende del actuar de cada docente, padre de familia y comunidad. Finalmente, pensar las relaciones de dominación y de poder que nos sojuzgan y nos crean resulta necesario para luchar contra una sociedad en la que unos sean más iguales que otros o de mejor calidad que otros. Pero no se trata de ir a imponerla dentro y fuera de la escuela, sino de crear las condiciones económicas, políticas, culturales y educativas para que cada grupo o individuo las identifique y las modifique porque, en última instancia, como cantaba con melancólica rebeldía Bob Marley, nuestra redención contra la esclavitud mental, supracognitiva, sólo puede conseguirse por nosotros mismos.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACE:	Alianza por la Calidad de la Educación
Alpro:	Alianza para el Progreso
ANMEB:	Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica
APAS:	Aparatos y Prácticas de Ajuste Social
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CANIEM:	Cámara Nacional de la Industria Editorial
CCAE:	Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación
CCH:	Colegio de Ciencias y Humanidades
CEAAL:	Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe
CEE:	Centro de Estudios Educativos
Cemabe:	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
Cemex:	Cementos Mexicanos
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cerec:	Centro de Estudios sobre la Realidad Colombiana
CESU:	Centro de Estudios sobre la Universidad
CI:	coeficiente intelectual
CIDAC:	Centro de Investigación y Desarrollo A.C.
CIDE:	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Cinvestav:	Centro de Investigación y Estudios Avanzados
Clacso:	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNIE:	Congreso Nacional de Investigación Educativa
CNTE:	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Conacyt:	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conaedu:	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
Conalep:	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Conapase:	Consejo Nacional de Participación Social en Educación
Coparmex:	Confederación Patronal de la República Mexicana
Copppal:	Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CXC: Caribbean Examinations Council
DeSeCo: Proyecto de Definición y Selección de Competencias
DGE: Dirección General de Evaluación
DIE: Departamento de Investigación Educativa
DOF: *Diario Oficial de la Federación*
ECG: educación para la ciudadanía global
ECM: educación para la ciudadanía mundial
EDS: educación para el desarrollo sostenible
EIA: Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (por sus siglas en inglés)
EMS: educación media superior
ENLACE: Evaluación Nacional del Logro Académico de la Centros Escolares
EPT: Educación para Todos
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
Flacso: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI: Fondo Monetario Internacional
FCE: Fondo de Cultura Económica
GATT: Acuerdo General de Aranceles y Comercio (por sus siglas en inglés)
GEPI: Global Education First Initiative
GIP: Grupo Iberoamérica PISA
Ibafin: Instituto de Banca y Finanzas
ICEE: Instituto Colombiano de Evaluación Educativa
IDE: índice de desarrollo educativo
IDEI: índice educativo de desempeño inclusivo
IEMS: Instituto de Educación Media Superior
IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IHTP: Institut d'histoire du temps présent
IIPE: Instituto Internacional de Planeación Educativa
IISUE: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Imco: Instituto Mexicano por la Competitividad
INE: Instituto Nacional Electoral
INEA: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEHRM: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPE: Instituto de Proposiciones Estratégicas
IPN: Instituto Politécnico Nacional

ISL: Mejorar el Liderazgo Escolar (por sus siglas en ingles)
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITESM: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
LGE: Ley General de Educación
LLECE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MCC: marco curricular común
MEC: Ministerio de Educación y Cultura
MECE: Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación
NCEE: National Comission on Excellence in Education
NMOE: Norma Mínima de Operación Escolar
NOEM: nuevo orden económico mundial
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCE: Observatorio Ciudadano de la Educación
ODS: objetivos de desarrollo sustentable
OEA: Organización de Estados Americanos
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos
OFM: Observatorio Filosófico de México
ONG: organismos no gubernamentales
ONU: Organización de Naciones Unidas
OPCE: Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa
OREALC: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAD: porcentaje de alumnos por docente
PAN: Partido Acción Nacional
PEC: Programa Escuelas de Calidad
Pemex: Petróleos Mexicanos
PERCE: Primer Estudio Regional, Comparativo y Explicativo
PIPE: Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas
PISA: Programme for International Student Assessment
Planea: Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PME: Programa de Modernización Educativa
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNE: Plan Nacional de Educación
PNECRyD: Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte
PNIEB: Programa Nacional de Inglés en Educación Básica
PNR: Partido Nacional Revolucionario
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPE:	Plan Principal de Educación
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PREAL:	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Prelac:	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PRM:	Partido de la Revolución Mexicana
Promedlac:	Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (por sus siglas en inglés)
Pronap:	Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica
RedPEA:	Red del Plan de Escuelas Asociadas
RIEB:	Reforma Integral a la Educación Básica
RIEMS:	Reforma Integral a la Educación Media Superior
Sedesol:	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEM:	Sistema Educativo Mexicano
SEP:	Secretaría de Educación Pública
SERCE:	Segundo Estudio Regional, Comparativo y Explicativo
SPD:	servicio profesional docente
SNB:	Sistema Nacional de Bachillerato
SNTE:	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TALIS:	Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (pos sus siglas en inglés)
TERCE:	Tercer Estudio Regional, Comparativo y Explicativo
TIC:	tecnologías de información y comunicación
TIMSS:	Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (por sus siglas en inglés)
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
UAM:	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM:	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidad para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UPN:	Universidad Pedagógica Nacional
USAID:	United State Agency for International Development
USP:	Universidad de Sao Paulo

Aboites, Hugo (2012), *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México, Clacso/UAM/Ítaca.

Adams, Don (1993), *Defining educational quality*, Informe bienal, IEQ, núm. 1, Arlington, Virginia, Institute for International Research.

Alcántara, Armando (2008), "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 48, pp. 147-165.

Alexander, Robin (2008), *Education for all, the quality imperative and the problem of pedagogy*, Brighton, CREATE/Universidad de Sussex.

Álvarez Gutiérrez, Jesús (2003), "Reforma educativa en México: el Programa de Escuelas de Calidad", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 1.

Álvarez-Mendiola, Germán (2006), "Lifelong learning policies in Mexico: context, challenges and comparisons", *Compare*, vol. 36, núm. 3, septiembre de 2006, pp. 379–399.

Andere, Eduardo (2006), *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación,* México, Planeta.

Andere, Eduardo (2003), *La educación en México: un fracaso monumental ¿Está México en riesgo?,* México, Planeta.

Animal Político (2016), "La CNTE reporta 11 muertos por el enfrentamiento en Nochixtlán, Oaxaca", 22 de junio, en <http://www.animalpolitico.com/2016/06/la-cnte-reporta-11-muertos-por-el-enfrentamiento-en-nochixtlan-oaxaca/>, consultado el 2 de agosto de 2016.

Apple, Michael (2012), *Poder, conocimiento y reforma educacional*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Apple, Michael (2002), *Educar "como Dios manda": mercados, niveles, religión y desigualdad*, Barcelona, Paidós.

Arancibia, Violeta (1997), *Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Documentos,* 2, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO/LLECE.

Arendt, Hannah (1997), *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.

Backhoff, Eduardo (2016), *Semblanza*, México, INEE, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/junta-de-gobierno>, consultado el 11 de febrero de 2016.

Bajtín, Mijaíl (1987), *La cultura popular en la Edad Media y el Renacimiento*, Madrid, Alianza Editorial.

Ballinas, Víctor y Andrea Becerril (2013), "Electos, los cinco integrantes de la junta de gobierno del INEE", *La Jornada*, México, 26 de abril.

Banco Mundial (2011), *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development: World Bank Group education strategy 2020*, Washington, D. C., Publicación del Banco Mundial.

Banco Mundial (2007), *Education quality and economic growth*, Washington, D. C, Publicación del Banco Mundial.

Banco Mundial (2006), *From schooling access to learning outcomes: an unfinished agenda: an evaluation of world bank support to primary education*, Washington, D. C., Publicación del Banco Mundial.

Banco Mundial (1996), *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D. C., Publicación del Banco Mundial.

Barkan, Joan (2013), "Plutocrats at work: how big philanthropy undermines democracy", *Social Research*, vol. 80, núm. 2, verano, pp. 635-452.

Barret, Angelina, Rita Chawla-Duggan, John Lowe, Eugenia Ukpo (2006), *The concept of quality in education. A review of the "international" literature on the concept of quality in education*, Bath, Inglaterra, EdQual.

Becerril, Andrea y Víctor Ballinas (2013), "Recibe el Senado cinco ternas para la designación de la directiva del INEE", *La Jornada*, México, 12 de abril.

Bédarida, François (1998), "Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20, pp. l9-27.

Beeby, Clarence E. (ed.) (1966), *The quality of education in developing countries*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.

Bernstein, Basil (1998), *Pedagogía, control simbólico e identidad: teoría, investigación y crítica*, Madrid, Morata.

Bourdieu, Pierre (1999), *Meditaciones pascalianas*, Barcelona, Anagrama.

Bourdieu, Pierre (1988), *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa.

Bracho, Teresa (2013), *Curriculum Vitae extendido*, México, Flacso, en <http://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/cv_tb_2013.pdf>, consultado el 11 de febrero de 2016.

Braslavsky, Cecilia (2004a), "Reflexiones sobre el último ciclo de reformas educativas en el Cono Sur", en Martin Carnoy, Gustavo Cosse y Cristian Cox, *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay,* Buenos Aires, BID/ Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

Braslavsky, Cecilia (2004b), *Diez factores para una educación de calidad para todos en el siglo XXI*, Madrid, Fundación Santillana.

Braslavsky, Cecilia (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana/Convenio Andrés Bello.

Bravo Ahuja Ruiz, Víctor y José Antonio Carranza (1976), *La obra educativa*, México, SEP.

Brock-Utne, Birgit (2000), *Whose education for all? Recolonization of the African mind*, Nueva York, Falmer Press.

Calderón, David (2015), "Evaluación, validez y relevancia. Un comentario crítico a 'Corrupción de la medida' e inflación de los resultados de ENLACE", en Eduardo Backhoff y Sofía Contreras Roldán, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 20, núm. 64, pp. 295-308.

Cámara de Diputados (1973), *Ley Federal de Educación. Iniciativa, comparecencia, diálogo con los legisladores y dictamen*, México, Cámara de Diputados, XLIX Legislatura.

Cámara Nacional de la Industria Editorial (2016), *Comité de Libros de Texto. Cuarto Informe*, México, CANIEM, mayo.

Campa, Hugo (1991), "Descentralización vigilada. Educación para competir con las potencias meta gubernamentales", núm. 783, 3 de noviembre, *Proceso*, México.

Carnoy, Martin (1993), *La educación como imperialismo cultural*, México, Siglo XXI Editores.

Casas Gragea, Ángel María (2001), "La vuelta de España a América Latina ¿reconquista o comunidad de intereses?", *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales,* primer semestre, núm. 1, pp.133-142.

Casassus, Juan (1999), "Lenguaje, poder y calidad de la educación", *Boletín*, núm. 50, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, pp. 47-65.

Casassus, Juan (coord.) (2001), *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos*

del tercer y cuarto grado de la educación básica, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO.

Casassus, Juan, Violeta Arancibia y Juan Enrique Froemel (1996), "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, pp. 231- 261.

Castells, Manuel (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura,* vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.

Castro, Fidel (1981), *Educación y revolución*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Centro de Estudios Educativos (1980), "Editorial", *Revista latinoamericana de Estudios Educativos*, México, pp. v-x, en <http://www.cee.edu.mx/>, consultado el 12 de agosto de 2014.

Centro de Investigación y Desarrollo (2014), "Historia", en <http://www.cidac.org/esp/Acerca_de_CIDAC.php>, consultado el 10 de noviembre de 2014.

Centro de Investigación y Desarrollo (1992), *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*, México, CIDAC.

Centro Nacional de Investigación Educativa (1981), *Documento base*, vol. 2, México, CNIE.

Coll, Tatiana (2005), "El INEE y su dilema: evaluar para cuantificar y clasificar o para valorar y formar", en César Navarro Gallegos, *La mala educación en tiempos de la derecha: política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN.

Certeau, Michel de (1993), *La escritura de la historia*, México, Universidad Iberoamericana.

Comenius, Jan Amos (1986), *Didáctica magna*, Madrid, Akal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO.

Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: Una visión para el decenio de 1990,* Nueva York, Casa de la UNICEF.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (s/f), México.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2013a), "Posición de la CNTE ante la contrarreforma educativa expuesta en los foros Análisis y perspectivas de la reforma educativa", en *Análisis y*

perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resolutivos, México, CNTE, julio de 2013, en <http://www.rebelion.org/docs/171157.pdf>, consultado el 24 de febrero de 2016.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2013b), *La propuesta educativa de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Hacia la educación que necesitamos los mexicanos*, México, CNTE, 1 de mayo, en <https://cnteseccion9.files.wordpress.com/2013/05/propuesta-educativa-cnte.doc>, consultado el 1 de marzo de 2016.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2013c), *Manifiesto al pueblo de México. Resolutivos del V Congreso Nacional de Educación Alternativa,* México, CNTE.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2012), *Resolutivos del XI Congreso Ordinario de la CNTE*, México, CNTE.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2010), *Resolutivos del IV Congreso Nacional de Educación Alternativa de la CNTE*, México, CNTE.

Coombs, Philip (1971), *La crisis mundial de la educación*, Barcelona, Península.

Chatterjee, Partha (2008), *La nación en tiempo heterogéneo: y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Clacso.

Deleuze, Gilles y Félix Guattari (1988), *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Pre-Textos.

Delors, Jacques (1997), *La educación encierra un tesoro*, México, UNESCO-Correo de la UNESCO.

Departamento de Investigación Educativa (2014), *Antecedentes*, en < http://www.die.cinvestav.mx/Antecedentes.aspx>, consultado el 14 de agosto de 2014.

Derrida, Jacques (1989), “La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas”, en Jacques Derrida, *La escritura y la diferencia*, Barcelona, Anthropos.

Diario Oficial de la Federación (2013a), *Ley General de Educación*, México, *DOF*, 11 de septiembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación (2013b), *Ley General del Servicio Profesional Docente,* México, *DOF*, 11 de septiembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación (2013c), *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, México, *DOF*, 11 de septiembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación (2004), *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad*, México, *DOF*, 12 de noviembre.

Diario Oficial de la Federación (2002), *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, México, DOF, 8 de agosto.

Diario Oficial de la Federación (2001), *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad*, México, DOF, 3 de abril.

Diario Oficial de la Federación (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, DOF.

Díaz Barriga, Ángel (2015), *Currículum: entre utopía y realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

Díaz Barriga, Ángel (2009), "Assessment in Mexican education. An excess of programmes and absence of the pedagogical dimension", *Educational Sciences Journal*, núm. 9, mayo-agosto, pp. 19-30.

Díaz Barriga, Ángel (1988), "Calidad educativa: ¿un adjetivo más en la política educativa 1983-1988", *Cero en Conducta*, núms. 11-12, pp. 18-27.

Díaz Barriga, Ángel y José María García Garduño (2014), "Desarrollo del curriculum en América Latina. Lo que aprendimos", en Ángel Díaz Barriga y José María García Garduño, *Desarrollo del currículum en América Latina. Experiencia de diez países*, Buenos Aires, Miño Dávila Editores/Universidad de Tlaxcala, pp. 363-380.

Dubet, François (2010), *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.

Dumont, Hanna, David Istance y Francisco Benavides (2010), *The nature of learning: using research to inspire practice*, París, OCDE.

Edwards, Verónica (1991), *El concepto de calidad de la educación,* Santiago de Chile, OREALC-UNESCO.

El Universal (2015), "Muere maestro durante protesta en Chiapas", *El Universal*, México, 8 de diciembre, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/8/muere-maestro-durante-protesta-en-chiapas>, consultado el 16 de febrero de 2016.

Elliot, John (1991), *Action research for educational change*, Filadelfia, Milton Keynes, Open University Press.

Elliot, John (1986), *Investigación/acción en el aula*, Valencia, Generalitat Valenciana-Conselleria de Cultura-Educació i Ciència.

Escobar, Arturo (1999), *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Santafé de Bogotá, Cerec.

Excélsior (1966), "Educación de calidad", *Excélsior*, 7 de abril, p. 6.

Faure, Edgar (1973), *Aprender a ser: la educación del futuro*, Madrid, Alianza Editorial/UNESCO.

Fazio, Carlos (2010), "Vicente Fox y el poder real. La larga marcha del Estado empresario al Estado empresarial", en <https://clasefazio.wordpress.com/2010/02/24/vicente-fox-y-el-poder-real/>, consultado el 16 de octubre de 2015.

Fernández Enguita, Mariano (1994), "O discurso da qualidade e a qualidade do discurso", en Pablo Gentili y Tomaz Tadeu da Silva, *Neoliberalismo, qualidade total e educação*, Rio de Janeiro, Visões críticas, pp. 93-110.

Filmus, Daniel (1995), "Calidad de la educación: discurso elitista a demanda democratizadora", en Daniel Filmus (comp.), *Los condicionantes de la calidad educativa*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, pp. 11-22.

Foucault, Michel (2015), *Saber, historia y discurso,* Buenos Aires, Prometeo Libros.

Foucault, Michel (1998), *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI Editores.

Foucault, Michel (1985), *¿Qué es un autor?,* Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Fraser, Nancy (2006), "La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación", en Nancy Fraser y Axel Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*, Madrid, Morata, pp. 17-88.

Freinet, Célestin (1994), *Por una escuela del pueblo*, Mexico, Fontamara.

Freinet, Célestin (1979), *Técnicas Freinet de la escuela moderna*, México, Siglo XXI Editores.

Freire, Paulo (2011), *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI Editores.

Freire, Paulo (2005), *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI Editores.

Fundación Santillana (2005), *Educación de calidad para todos: iniciativas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Santillana.

Garland, David (2014), "What is a 'history of the present'? On Foucault's genealogies and their critical preconditions", *Punishment* & *Society*, vol. 16, núm. 4, pp. 365-384.

Gentili, Pablo (2011), *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.

Gentili, Pablo (1994), "O discurso da 'qualidade' como nova retórica conservadora no campo educacional", en Pablo Gentili y Tomaz Tadeu da Silva, *Neoliberalismo, qualidade total e educação*, Río de Janeiro, Visões críticas, pp. 93-110.

González Amador, Roberto (2011), "EU evalúo fortunas de mexicanos que consolidaron sus riquezas con Salinas", *La Jornada,* 14 de febrero.

González Guajardo, Carlos X. (2012), "Alcanzar el mundo", *Ahora es cuando. Metas 2012-2014*, México, Mexicanos Primero.

Gramsci, Antonio (1981), *Cuadernos de la cárcel*, t. 2, México, Era.

Guevara Niebla, Gilberto (2004), *La libertad nunca se olvida. Memoria del 68*, México, Cal y Arena.

Guevara Niebla, Gilberto (1992a), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE.

Guevara Niebla, Gilbeto (1992b), "El malestar educativo", *Nexos,* núm. 170, pp. 21-30.

Hardt, Michael y Antonio Negri (2012), *Declaración*, Madrid, Akal.

Hardt, Michael y Antonio Negri (2002), *Imperio*, Barcelona, Paidós.

Hayek, Frederich (1978), "The atavism of social justice", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres, Routledge, pp. 57-70.

Hernández Navarro, Luis (2013), "Claudio X. González y la política", *La Jornada,* México, 19 de febrero.

Hernández Navarro, Luis (1992), "El futuro del SNTE", *La Jornada*, México, 25 de mayo, p. 11.

Hernández, Lilian (2016), "Nuevo modelo generará ciudadanos, no súbditos: especialista del CIDE", *Excélsior*, 22 de julio.

Hopenhyn, Martin (2006), "La educación en la actual inflexión epocal: una perspectiva latinoamericana", *Revista Prela*c, núm. 2, pp. 12-25.

Illich, Ivan (1971), *Deschooling society*, Nueva York, Harper & Row.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (2014), *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*, México, INEE.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (2010), *El derecho a la educación en México. Informe 2009*, México, INEE.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (2004), *¿Qué es la calidad educativa?*, México, INEE.

Jiménez Guzmán, Héctor (2005), "Reseña sobre Gilberto Guevara Niebla, La libertad nunca se olvida. Memoria del 68", *Secuencia*, núm. 63, México, Instituto Mora, pp. 256-261.

Karsz, Saül (2004), "La exclusión: concepto falso, problema verdadero", en Saül Karsz (comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa.

Klein, Naomi (2007), *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós.

Koselleck, Reinhart (1993), *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós.
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2015a), TERCE. *Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Informe de resultados. Factores asociados,* Santiago de Chile, OREALC/LLECE.
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2015b), TERCE. *Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Logros de aprendizaje*, Santiago de Chile, OREALC/LLECE.
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2015c), TERCE. *Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Preguntas frecuentes,* Santiago de Chile, OREALC.
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2013a), *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC/Santillana/Cooperación Española.
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2013b), TERCE. *Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Análisis curricular*, Santiago de Chile, OREALC.
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008), SERCE. *Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Informe ejecutivo*, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO/LLECE.
Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2011), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, FCE.
Landero, José Francisco (2008), "La tercera silla", *Reforma*, 11 de marzo.
Latapí Sarré, Pablo (2004), *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004),* México, FCE.
Latapí Sarré, Pablo (2003), *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, México, FCE.
Latapí Sarré, Pablo (1999), *La moral regresa a la escuela: una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana,* México, CESU-UNAM.
Latapí Sarré, Pablo (1992), "TLC y educación", *Proceso*, núm. 835, 1 de noviembre.
Latapí Sarré, Pablo (1966), *Desarrollo económico y educación*, México, CEE.
Lewin, Kurt (1946), "Action research and minority problems", *Journal of Social Issues*, vol. 2, núm. 4, pp. 34-36.
Loaeza, Soledad (2008), *Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México*, México, Planeta.

López Aguilar, Martha de Jesús (2013), "Una reforma 'educativa' contra los maestros y el derecho a la educación", *El Cotidiano*, núm. 179, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 55-76.

López, Néstor (2007), *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*, Buenos Aires, IIPE/UNESCO/Campaña Latinoamericana por el Derecho de la Educación.

Loyo Brambila, Aurora (1997), "Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3, pp. 207-235.

Loyo Brambila, Aurora (1993), "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, pp. 339-349.

Marcuse, Herbert (2013), *El hombre unidimensional: Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, Barcelona, Ariel.

Márquez, Graciela (2014), "De crisis y estancamiento: la economía mexicana, 1982-2012", en Graciela Márquez, *Claves de la historia económica de México: el desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, FCE.

Martín del Campo, Jesús (1992), "Modernización educativa: asuntos pendientes", *La Jornada*, 21 de junio, p. 13.

Martínez Elorriaga, Ernesto (2013), "Arrolla tractocamión sin frenos a maestros de la CNTE; 7 muertos", *La Jornada*, 14 de junio.

Martínez Usarralde, María Jesús (2005), *La educación en América Latina: entre la calidad y la equidad*, Barcelona, Octaedro.

Ministerio de Educación y Cultura (1998), *Resolución de 14 de octubre de 1998, de la Secretaría General Técnica, por la que se aprueban las orientaciones, los objetivos y los contenidos de las áreas de «Literatura Española» y de «Geografía e Historia de España» para los centros que deseen incorporarse a la red de centros españoles*, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 260, Madrid, Gobierno Español.

Meneses Morales, Ernesto (1991), *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976*, México, CEE/Universidad Iberoamericana.

Mexicanos Primero (2014), *Los invisibles*, México, Mexicanos Primero.

Mexicanos Primero (2013), *IDEI. Índice de Desempeño Educativo Incluyente. El avance en los estado de 2009 a 2012*, México, Mexicanos Primero.

Mexicanos Primero (2012), *Ahora es cuando. Metas 2012-2024,* México, Mexicanos Primero.

Mexicanos Primero (2011), *Metas. Estado de la Educación en México 2011*, México, Mexicanos Primero.
Mexicanos Primero (2010), *Brechas. Estado de la Educación en México 2010*, México, Mexicanos Primero.
Mexicanos Primero (2009), *Contra la pared*, México, Mexicanos Primero.
México Evalúa (2012), *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, México, México Evalúa.
Meyer, Lorenzo (1995), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano,* México, Océano.
Mignolo, Walter (2003), *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*, Madrid, Akal.
Moctezuma Barragán, Esteban (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades,* México, FCE.
Monod, Jean-Claude (2015), "Introducción", en Juli Christ y Florin Nicodème, *La injusticia social ¿Cuáles son los caminos para la crítica?*, Buenos Aires, Nueva Visión.
Moreno Moreno, Prudenciano (1995), "Neoliberalismo económico y reforma educativa", *Perfiles Educativos*, núm. 67 pp. 1-7.
Mouffe, Chantal (2000), *La paradoja democrática*, Buenos Aires, Gedisa.
Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.
Muñoz Izquierdo, Carlos (1982), "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. Xll, núm. 4, pp. 75-88.
Muñoz Izquierdo, Carlos (1966), *Situación de la educación primaria mexicana en el panorama latinoamericano*, México, CEE
Muñoz-Repiso, Mercedes (1996), "La calidad como meta", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 246, pp. 52-57.
Muñoz-Repiso, Mercedes y Francisco Javier Murillo (2001), "Un balance provisional sobre calidad en educación. Eficacia y mejora de la escuela", *Organización y Gestión Educativa*, núm. 39, p. 3.
Muñoz, Verner (2014), "Un nuevo concepto de calidad educativa desde la perspectiva de los derechos humanos", *La carta*, núm. 31, CEAAL, 1 de octubre.
Nassif, Ricardo (1984), "Tendencias pedagógicas en América Latina 1960-1980", en Ricardo Nassif, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapeluz/UNESCO, pp. 53-104.

National Center on Education and the Economy (1983), *A nation at risk: the imperative for educational reform*, Washington, D.C., NCEE.

Newfield, Christopher (2010), “The structure and silence of the cognitariat”, *EduFactory*, *WebJournal*, 5 de febrero, en <http://www.eurozine.com/the-structure-and-silence-of-the-cognitariat/>, consultado el 14 de octubre de 2015.

Nexos (1992), “Editorial”, *Nexos*, 1 de julio.

Observatorio Ciudadano de la Educación (2000), “El informe México sobre los acuerdos de Jomtien”, *La Jornada*, 14 de abril, OCE, Comunicado 30.

Observatorio Filosófico de México (2009), *Posición del Observatortio Filosófico en torno al lugar de la filosofía en la RIEMS,* México, OFM, 22 de mayo, en <http://www.ofmx.com.mx/comunicados/#Posicion_del_OFM-RIEMS>, consultado el 14 de febrero de 2016.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2014), *América Latina y el Caribe. Revisión Regional 2015 de la Educación para Todos*, Santiago de Chile, OREALC.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2013a), *Situación educativa de América Latina y el Caribe*: *Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago de Chile, OREALC.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2013b), *Agenda educacional post-2015. América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, OREALC.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2012), *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012*, Santiago de Chile, OREALC.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (1992), *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-1992*, Santiago de Chile, UNESCO.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007), Situación educativa en América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/Prelac)-2007, Santiago de Chile, Orealc-UNESCO.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007a), Declaración de Buenos Aires, Buenos Aires, OREALC-UNESCO.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007b), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos,* Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina (EPT/Prelac), 29 y 30 de marzo, Buenos Aires, Argentina, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2002a), Proyecto Regional de Educación Para América Latina y el Caribe (Prelac), Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 14-16 de noviembre, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2002b), Proyecto Regional de Educación Para América Latina y el Caribe (Prelac), Modelo de acompañamiento –apoyo, monitoreo y evaluación– del Proyecto Regional de Educación Para América Latina y el Caribe (Prelac), Declaración de La Habana, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO.

Organización de Estados Iberoamericanos (2010), *2021. Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid, OEI.

Organización de las Naciones Unidas (2015), *Objetivos del milenio,* en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>, consultado el 2 de diciembre de 2015.

Organización de las Naciones Unidas (2014), *Objetivos de desarrollo del milenio Informe 2014*, en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/UNDP_MDGReport_SP_2014Final1.pdf>, consultado el 12 de noviembre de 2014.

Organización de las Naciones Unidas (2001), *Convención de los derechos del niño. Anexo IX*, Nueva York, ONU.

Organización de las Naciones Unidas (1989), *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, ONU.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012), *Equity and quality in education supporting disadvantaged students and schools*, París, OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010a), *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México,* París, OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010b), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México,* París, OCDE.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010c), *La naturaleza del aprendizaje. Investigación para inspirar la práctica. Guía del practicante sobre el Proyecto "Ambientes Innovadores de Aprendizaje"*, París, OCDE.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003), *La definición y selección de competencias claves. Resumen ejecutivo*, París, OCDE.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1991), *Escuelas y calidad de la enseñanza*, Barcelona, Paidós.
Ornelas, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo,* México, Siglo XXI Editores.
Ornelas, Carlos (2000), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, FCE.
Pacto por México (2012), México.
Peña, Rosa María (1980), *Las preferencias del comercio internacional*, México, UNAM.
Pérez Rocha, Manuel (2016), "Pedagogía sin pedagogos", *La Jornada. Educación*, 2 de agosto.
Pérez Rocha, Manuel (1983), *Educación y desarrollo: la ideología del Estado Mexicano*, México, Editorial Línea.
Pinar, William F. (2014), *La teoría del currículum*, Madrid, Narcea Ediciones.
Pinar, William F. (2004), *What is curriculum theory?,* Mahwah, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum.
Pineau, Pablo (2014), "Reprimir y discriminar. La educación en la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983)", *Educar em Revista*, núm. 51, pp. 103-122.
Pirsig, Robert (2004), *Zen y el arte de la manutención de la motocicleta: una indagación sobre los valores*, México, Sexto Piso.
Plá, Sebastián (2016), "Currículo, historia y justicia social. Estudio comparativo en América Latina", *Revista Colombiana de Educación*, núm. 71, pp. 53-77.
Plá, Sebastián (2014a), *Ciudadanía y competitividad en la enseñanza de la historia. Los casos de México, Argentina y Uruguay,* México, Universidad Iberoamericana.
Plá, Sebastián (2014b), "Calidad educativa y didáctica de la historia en los gobiernos neoconservadores en México 2000-2012", *Tempo e Argumento*, vol. 6, núm. 11, Brasil, pp. 162-192.

Plá, Sebastián (2011), "Las competencias: eje para la transformación del conocimiento histórico escolar en América Latina. Un estudio comparativo", *Enseñanza de las Ciencias Sociales. Revista de Investigación*, núm. 10, pp. 65-74.

Plá, Sebastián (2009), "Nuevas y viejas narraciones en la enseñanza de la historia: los casos de México y España", *Cuadernos de México*, México, Embajada de España en México, pp. 19-29.

Plá, Sebastián (2008), "Metamorfosis del discurso histórico escolar", *Revista Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, núm. 13, pp.171-194.

Pontón, Claudia (2011), *Configuraciones conceptuales e históricas del campo pedagógico y educativo en México*, México, IISUE-UNAM.

Popkewitz, Thomas (2009), *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar*, Madrid, Morata.

Popkewitz, Thomas (2003), "Dewey y Vygotsky: ideas en espacios históricos", Thomas Popkewitz, Barry Franklin y Miguel Pereyra, *Historia cultural y educación. Ensayos críticos sobre conocimiento y escolarización*, Barcelona, Pomares, pp. 559-400.

Popkewitz, Thomas (2000), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata/Fundación Paideia.

Poy Solano, Laura (2013), "El INEE deberá hacer que la evaluación sirva para mejorar: Sylvia Schmelkes", *La Jornada*, 3 de mayo.

Presidencia de la República (2015), *Tercer informe de gobierno. Reforma educativa*, México, Presidencia de la República, en <https://www.youtube.com/watch?v=VhmAS7MrBto&list=PLvtp8oozfi56m9V8CILX6J9Z5YEnnEQX1>, consultado el 22 de noviembre de 2014.

Presidencia de la República (2014), *Segundo informe de gobierno. Educación*, México, Presidencia de la República, en <https://www.youtube.com/watch?v=h14HCDYAcTk&index=1&list=PLvtp8oozfi56Ocrpre2yw7zQNLctStmFx>, consultado el 22 de noviembre de 2014.

Presidencia de la República (2013), *Primer informe de gobierno. Reforma educativa*, México, Presidencia de la República, en <https://www.youtube.com/watch?v=-A8RRYNJ3Ys&list=PLvtp8oozfi57YHg9moEFbq-isg-Fy6rpa&index=2>, consultado el 22 de noviembre de 2015.

Presidencia de la República (2012), *Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Presidencia de la República, 10 de diciembre.

Presidencia de la República (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, Presidencia de la República.

Presidencia de la República (2002), *Compromiso social por la calidad de la educación*, en <http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/2008/sep/marco_Juridico/Compr_Soc_Cal_Educ.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2014.

Presidencia de la República (2001), *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/2CE9.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2014.

Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.

Presidencia de la República (1993), *Ley General de Educación*, México, Presidencia de la República, 13 de julio.

Presidencia de la República (1980), *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Presidencia de la República, en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2014.

Proceso (2003), “Niega Lorenzo Zambrano haber financiado a los Amigos de Fox”, México, 25 de abril, en <http://www.proceso.com.mx/?p=251996>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

Rangel Sostmann, Rafael (coord.) (2000), *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006,* México, Área educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox.

Reimers, Fernando (2006), *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, FCE.

Renwick, Willima (1998), “Clarence Edward Beeby (1902-1998)”, *Perspectivas: Revista Trimestral de Educación Comparada*, vol. XXVIII, núm. 2, pp. 367-383.

Restrepo, Eduardo y Axel Rojas (2010), *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*, Bogotá, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Universidad Javeriana/Editorial Universidad del Cauca.

Restrepo, Iván (2006), “Sobreexplotación de agua en Cuatro Ciénegas”, *La Jornada*, 27 de noviembre, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/27/index.php?section=opinion&article=029a1pol>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

Rivzi, Fazal y Bob Lingard (2013), *Políticas educativas en un mundo globalizado*, Madrid, Morata.

Rostow, Walt (1963), *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista,* México, FCE.

S/a (2002), *Compromiso social por la calidad de la educación*, en <http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/2008/sep/marco_Juridico/Compr_Soc_Cal_Educ.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2014.
Salinas de Gortari, Carlos (2002), *México. Un paso difícil a la modernidad,* México, Plaza y Janés.
Salinas de Gortari, Carlos (1988), *Discurso de toma de posesión. Revista de Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 12, pp. 1137-1144.
Salvat, Pablo, Marcela Román y Juan Eduardo García-Huidobro (2012), "Horizonte normativo para una educación justa en sociedades democráticas. Una reflexión desde América Latina", *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 1, núm. 1, pp. 46-78.
Salvia, Agustín (2008), "Crecimiento, pobreza y desigualdad en América en el contexto de políticas de estabilización y reformas estructurales", *Revista de la Copppal. Cohesión Social y Desigualdad en América Latina y el Caribe*, núm. 1, Buenos Aires.
Sandoval, Etelvina (2002), *La trama de la escuela secundaria: institución, relaciones y saberes*, México, UPN/Plaza y Valdés.
Santibañez, Lucrecia, José Felipe Martínez, Ashlesa Darar, Patrick MacEwan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto-Dávila (2006), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, México, Rand Education/SEP.
Santizo Rodall, Claudia (2010), *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano,* París, OCDE.
Sassen, Saskia (2010), *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Katz.
Schmelkes, Sylvia (1994), *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, Washington, Interamer/OEA.
Schwartzman, Simon (2001), *El futuro de la educación en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, UNESCO.
Secretaría de Educación Pública (2016a), *Perfil, parámetros e indicadores paradocentes y técnicos docentes en educación básica*, México, SEP, en <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2016/evaluacion_diagnostica/PPI_DESEMPE%C3%91O_BA.pdf>, consultado el 7 de marzo de 2016.
Secretaría de Educación Pública (2016b), *Los fines de la educación en el siglo XX,* México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (2016c), *El Modelo Educativo 2016,* México, SEP.

Secretaría de Educación Pública (2016d), *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016,* México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (2015a), *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes,* México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (2015b), *Reforma educativa*, México, SEP, video.
Secretaría de Educación Pública (2015c), *Siete puntos prioritarios de la política educativa*, México, SEP, en <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/difusion_resultados/3_Siete_puntos_prioritarios_de_pol%C3%ADtica_educativa.pdf>, consultado el 4 de marzo de 2016.
Secretaría de Educación Pública (2014), *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*, México, DOF, 7 de marzo.
Secretaría de Educación Pública (2013), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, DOF, 13 de diciembre de 2013.
Secretaría de Educación Pública (2011a), *Programa de Estímulos a la Calidad Docente*, México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (2011b), *Acuerdo Secretarial 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*, México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (2008), *Acuerdo Secretarial Número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*, México, DOF, 26 de septiembre.
Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (2001), *Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*, México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (1993), *Plan y Programas de estudio 1993. Educación básica. Primaria*, México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (1989), *Programa para la Modernización Educativa,* México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (1984), *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte,* México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (1977a) *Plan Nacional de Educación,* vol. 1, México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (1977b), *Plan Nacional de Educación,* vol. 2 México, SEP.
Secretaría de Educación Pública (1971), *Aportaciones al estudio de los problemas de la educación,* vol. 1, México, SEP.

Secretaría de Educación Pública-SHCP-Sedesol-Secretaría de Salud (2008), *Alianza por la calidad de la educación*, México, SEP-SHCP-Sedesol-Secretaría de Salud.

Smith, Peter, Mary Joy Pigozzi, Katarina Tomasevski, Harbans Bhola, Kazuo Kuroda y Karen Mundy (2007), "UNESCO's role in global educational development", *Comparative Education Review*, vol. 51, núm. 2, mayo, pp. 229-245.

Sosenski, Gregorio (2001), *La cuarta frontera de Baja California y el gobierno surpeninsular del general Francisco J. Múgica,* México, INEHRM.

Sosenski, Susana (2016), "Dar casa a las voces infantiles: reflexiones desde la historia", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Niñez y Juventud*, vol. 14, núm. 1, pp. 43-52.

Sousa Santos, Boaventura de (2010), *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del sur*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Stenhouse, Lawrence (1975), *An introduction to curriculum research and development*, Londres, Heinemann.

Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar en la globalización,* Madrid, Taurus.

Tamatea, Laurence (2005), "The Dakar framework: constructing and deconstructing the global neo-liberal matrix", *Globalization, Societies and Education*, vol. 3, núm. 3, pp. 311-334.

Tedesco, Juan Carlos (2009). "Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina", en Álvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll, *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI, pp. 77- 86.

Tedesco, Juan Carlos (2002), "Problemas y tendencias de reforma en América Latina", en Germán Rama (ed.), *Alternativas de reforma de la educación secundaria,* Washington, D. C., BID, pp. 151-156.

Tomasevski, Katarina (2004), *Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple*, Bangkok, Asia and Pacific Regional Bureau for Education-UNESCO Bangkok.

Tomasevski, Katarina (2001), *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Gothenburg, Suecia, Novum Grafiska AB.

Tomasevski, Katarina (1999), *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katerina Tomasevski*, presentado de conformidad con la resolución 1998/332 de la Comisión de los Derechos Humanos, Nueva York, ONU.

Torres Santomé, Jurjo (2009), *La justicia curricular: el caballo de Troya de la cultura escolar*, Madrid, Morata.

Torres Santomé, Jurjo (2001), *Educación en tiempos de neoliberalismo,* Madrid, Morata.

Torres, Rosa María (2000), *Una década de Educación para Todos: la tarea pendiente*, Montevideo, IIPE.

Torres, Rosa María (1999), "¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial", José Luis Coraggio y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Madrid, Miño y Dávila Editores.

Touraine, Alain (2013), *Después de la crisis*, México, FCE.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2015a), Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, Incheon, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2015b), *Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?*, París, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2014a), Declaración de Aichi-Nagoya, Aichi-Nagoya, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2014b), *Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos*, París, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2014c), Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015. Declaración de Lima, Lima, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2014d), Declaración final de la Reunión Mundial sobre la EPT de 2014. El Acuerdo de Mascate, Omán, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2013), *The global learning crisis. Why every child deserves, a quality education*, París, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2010), *Llegar a los marginados*, París, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2009), *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, París, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2008a), *Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?*, París, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2008b), 48ª Conferencia Internacional de Educación: La Educación Inclusiva: el Camino hacia el Futuro. Documento de referencia, Ginebra, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005a), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para todos: el imperativo de la calidad,* París, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005b), *Los jóvenes se manifiestan sobre la educación de calidad*, París-Ginebra, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2002), *Education for all. Is the world on track?,* París, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2001a), *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2001b), Declaración de Cochabamba y Recomendaciones sobre Políticas Educativas al Inicio del Siglo XXI, Cochabamba, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2000a), Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir Nuestros Compromisos Comunes, París, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2000b), Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Informe final, París, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1993), The Delhi Declaration and Framework for Action, Nueva Delhi, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1990a), Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, París, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1990b), *Meeting basic learning needs: a vision for the 1990s*, Nueva York, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1990c), Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación. Documentos del Congreso Internacional, 26-30 de marzo, México, UNESCO.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1984), Regional Programme for the Eradication of Illiteracy in Africa, Dakar, Regional Office for Education in Africa, UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1981), Recomendación de Quito, Santiago de Chile, UNESCO, en <http://unesdoc.UNESCO.org/images/0015/001599/159981s.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2014.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1980), Declaración de México y V Conferencia Regional de la UNESCO, México, Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1966), Resoluciones. Actas de la Conferencia General, 14ª Reunión, París, UNESCO, en <http://unesdoc.UNESCO.org/images/0011/001140/114048s.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2014.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1959), *Proyecto Principal de Extensión y Mejora de la Educación Primaria en América Latina, Boletín Trimestral*, vol. 1, núm. 1, La Habana, enero-marzo.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/The Brooking Institute (2013), *Toward universal learning. What every child should learn*, Nueva York, UNESCO/ Center for Universal Education at Brookings.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (1991), *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe,* núm. 4, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization-United Nations International Children's Emergency Fund-PFNUAP/Banco Mundial (2000), Educación para Todos en las Américas. Marco de Acción Regional, Santo Domingo, UNESCO-UNICEF-PNUD-UNFPA-BM.

United Nations International, Children's Emergency Fund-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2008), Un Enfoque de la Educación para Todos Basado en los Derechos Humanos. Marco para Hacer Realidad el Derecho de los Niños a la Educación y los Derechos en la Educación, Nueva York, UNICEF-UNESCO.

Vera, Héctor (2016), "El sistema educativo y la ubicuidad de la evaluación", *Nexos. Blog de educación de Nexos*, México, 20 de enero.

Viñao Frago, Antoni (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*, Madrid, Morata.

Wong, Alma Paola (2015), "Nuño propone dividir al país en 5 regiones educativas", *Milenio*, en <http://www.milenio.com/politica/aurelio_nu-

no-sep_division_pais_regiones-reforma_educativa_0_587341364.html>, consultado el 1 de agosto de 2016.

Yapu, Mario (2010), "La calidad y la evaluación a la luz de la nueva política educativa boliviana", *Revista Iberoamericana de la Educación*, núm. 53, pp. 43-64.

Young, Michael (2011), "Curriculum policies for a knowledge society?", Lyn Yates y Madeleine R. Grumet, *Curriculum in today's world configuring knowledge, identities, work and politics*, Abingdon, Reino Unido, Routledge, pp. 125-139.

Yurén, María Teresa (2008), *Filosofía de la educación en México; principios, fines y valores*, México, Trillas.

Zorrilla Alcalá, Juan Fidel (2008), *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario: causas y consecuencias*, México, IISUE-UNAM.

Zorrilla, Margarita y María Teresa Fernández Lomelín (2003), "Los conceptos y contexto. Elementos que orientan el estudio", Margarita Zorrilla (coord.), *La evaluación de la educación básica en México 1990-2000: una mirada contraluz*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Otras fuentes consultadas

<http://www.die.cinvestav.mx/Antecedentes.aspx>, consultado el 14 de agosto de 2014.

<http://www.bancomundial.org>, consultado el 20 de agosto de 2015.

<www.inee.edu.mx>, consultado el 8 de octubre de 2015.

<http://www.conasami.gob.mx/>, consultado el 8 de octubre de 2015.

<http://www.UNESCO.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, consultado el 18 de febrero de 2016.

<http://www.UNESCO.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Lista-de-participantes-FINAL-LIMA-16-12-2014.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2016.

<http://pactopormexico.org/reformaeducativa/>, consultado el 28 de mayo de 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=rxKEcgCmXrk>, consultado el 8 de mayo de 2016.

<http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/>, consultado el 4 de junio de 2016.

<http://javiertrevino.blogspot.mx/2016/08/javier-trevino-en-mesa-cuadrada.html>, consultado el 3 de septiembre de 2016.